

DALAM BAYANG PARSIALISME

UJI CERMAT TUNTAS KETERPADUAN LAYANAN
DALAM KEBIJAKAN DAERAH
UNTUK PEMENUHAN HAK-HAK PEREMPUAN
KORBAN KEKERASAN

DALAM BAYANG PARSIALISME

UJI CERMAT TUNTAS
KETERPADUAN LAYANAN
DALAM KEBIJAKAN DAERAH
UNTUK PEMENUHAN
HAK-HAK PEREMPUAN
KORBAN KEKERASAN

DALAM BAYANG PARSIALISME

Uji Cermat Tuntas Keterpaduan Layanan dalam Kebijakan Daerah untuk Pemenuhan Hak-Hak Perempuan Korban Kekerasan

@ Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
(Komnas Perempuan), 2020

Penulis:

Andy Yentriyani
Theresia Sri Endras Iswarini
Rina Refliandra
Soraya Ramli

Tim Diskusi :

Andy Yentriyani, Theresia Sri Endras Iswarini, Retty Ratnawati, Olivia Salampessy, Imam Nahei, Soraya Ramli, Rina Refliandra, Indah Sulastri

Cetakan I, Nov 2020

Hasil kajian ini ditulis dengan bahasa Indonesia. Komnas Perempuan adalah pemegang tunggal hak cipta atas dokumen ini dan seluruh isinya menjadi tanggung jawab Komnas Perempuan. Kajian ini dibuat atas dukungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dokumen ini dapat digandakan sebagian atau keseluruhan isi untuk kepentingan pendidikan publik dan advokasi kebijakan untuk pemajuan hak perempuan, terutama hak perempuan korban kekerasan dan demi terlembagakannya pengetahuan dari perempuan., dan tidak diperjualbelikan.

ISBN : 9 786023 300525

NATIONAL COMMISSION ON
VIOLENCE AGAINST WOMEN

KOMNAS PEREMPUAN
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Jalan Latuharhary Nomor 4B Menteng, Jakarta Pusat, 10310

Telepon : 021 3903963

Faksimili : 021 3903922

Email : mail@komnasperempuan.go.id

Website : www.komnasperempuan.go.id

Sekapur Sirih

Mengupayakan dukungan menyeluruh secara optimal bagi korban kekerasan terhadap perempuan untuk memperoleh hak-haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan merupakan asa yang diusung Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Lahir dari Tragedi Kemanusiaan Mei 1998, Komnas Perempuan merupakan mekanisme hak asasi nasional dengan mandat spesifik untuk membangun kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan memajukan hak-hak perempuan. Langkah membangun kondisi yang dimaksudkan termasuk untuk memastikan dukungan pemulihan bagi perempuan korban, selain mengurai budaya menyangkal pengalaman korban, memutus impunitas pelaku, dan menguatkan pencegahan atau keberulangan tindak kekerasan terhadap perempuan.

Konsep layanan terpadu yang digagas Komnas Perempuan bersama jaringan lembaga-lembaga penyedia layanan bagi perempuan korban kekerasan dimaksudkan untuk menghadirkan dukungan menyeluruh yang sangat dibutuhkan korban kekerasan terhadap perempuan. Layanan Terpadu memungkinkan kebutuhan korban yang bersifat multiaspek, beragam, dan multidimensi dapat ditangani dengan lebih optimal melalui koordinasi lintas sektor. Konsep ini telah bergulir sejak tahun 2000 dan menjadi rujukan dari kebijakan di tingkat nasional maupun daerah tentang penanganan korban kekerasan.

Guna memastikan aplikasi konsep layanan terpadu di tingkat kebijakan setelah bergulir hampir dua dekade, Komnas Perempuan melakukan kajian pada kebijakan nasional maupun daerah terkait penanganan korban, yang menjadi muatan dalam laporan ini. Kajian ini mendata 414 kebijakan daerah yang diterbitkan dalam rentang tahun 2000 hingga 2019, meski hanya 285 kebijakan yang dapat ditelaah karena terdapat dokumennya. Kami mengkaji dengan merujuk pada pedoman pengujian konstitusionalitas kebijakan yang telah digagas oleh Komnas Perempuan sejak tahun 2010. Pedoman ini dikembangkan dengan berpijak pada peraturan perundang-undangan yang ada, dengan memfokuskan kajian pada pemenuhan prinsip filosofis, yuridis dan sosiologis. Dalam pedoman ini juga diterapkan prinsip uji cermat tuntas yang diusung oleh Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW). Prinsip uji cermat tuntas penting untuk memastikan pelaksanaan tanggung

jawab negara dalam memutus diskriminasi lebih dari sekedar jaminan di atas kertas melainkan menghadirkan manfaat yang diharapkan.

Komnas Perempuan memandang kebijakan layanan bagi korban kekerasan adalah kebijakan yang bersifat kondusif terhadap pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara, khususnya untuk hak atas rasa aman, hak atas kehidupan yang sejahtera, atas keadilan dan untuk bebas dari diskriminasi atas dasar apapun. Namun, seberapa jauh daya dari kebijakan ini membangun sistem yang komprehensif dalam memenuhi kebutuhan korban yang beragam, multi aspek dan multi dimensional? Bagaimana pengaturan yang disusun untuk memastikan korban memperoleh perlindungan dan akses pada proses hukum berkeadilan dalam pemeriksaan/penyelidikan, penuntutan dan dalam persidangan? Bagaimana pengaturan tentang dukungan bagi pemulihan korban? Apakah ada pengaturan pada konteks-konteks khusus yang membutuhkan pendekatan yang berbeda agar layanan ini dapat diakses dan menghasilkan manfaat bagi korban? Bagaimana pula dengan ketangkasan dalam memastikan pencegahan dan ketidakberulangan? Hasil kajian inilah yang dihadapkan dapat memberikan informasi atas pertanyaan tersebut, menyusun gambaran yang lebih tepat mengenai ragam sebaran kebijakan terkait muatan yang dikandungnya dan konsekuensinya pada daya penyelenggaraan layanan terpadu.

Apresiasi tinggi kepada tim kajian yang dikawal oleh Subkomisi Pengembangan Sistem Pemulihan bagi Perempuan Korban Kekerasan (Subkom Pemulihan) yang diampu oleh Komisioner Theresia Iswarini, Retty Ratnawati dan Imam Nahei, serta unsur pimpinan Andy Yentriyani dan Olivia Salampessy. Juga kepada Soraya Ramli, Indah Sulastri dan terutama Rina Refliandra dari tim badan pekerja di Subkom Pemulihan yang dengan penuh ketekunan memastikan pengumpulan informasi dan pembacaan data, penulisan dan pelaporan dapat terselenggara dengan baik. Serta, kepada semua mitra lembaga layanan, pemerintah daerah dan Kementerian/Lembaga yang telah turut memberikan informasi untuk penyempurnaan kajian ini.

Semoga informasi yang dihadirkan melalui kajian ini bisa jadi wawasan baru bagi kita dan dapat menjadi rujukan untuk menguatkan pelaksanaan layanan terpadu bagi korban kekerasan terhadap perempuan di seluruh Indonesia. Penguatan ini penting karena layanan terpadu adalah bagian yang tidak terpisahkan dari upaya kita membangun masyarakat yang adil, damai, bebas dari kekerasan dan diskriminasi atas dasar apa pun.

Jakarta, 17 November 2020

Komnas Perempuan

Daftar Isi

Sekapur Sirih	iii
Daftar Isi.....	v
Daftar Tabel, Grafik, Diagram dan Boks.....	ix
PENDAHULUAN	1
Tujuan Kajian.....	2
Metode Kajian dan Keterbatasannya.....	3
Kerangka Analisis.....	3
Prinsip Kesetaraan Substantif.....	7
Prinsip Non-Diskriminatif	8
Prinsip Tanggung Jawab Negara	8
BAB I : LAYANAN TERPADU BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN: KONSEP YANG BERTUMBUH	10
1. Gagasan Awal: Kebutuhan Korban dan Urgensi Berjejaring.....	11
2. Konsep Dasar.....	13
2.1. Pemulihan dengan makna Luas	13
2.2. Layanan Berbasis Komunitas.....	15
3. Layanan Terpadu.....	17
4. Penguatan Konsep Layanan Terpadu: SPPT PKKTP	19

BAB II : KEBIJAKAN LAYANAN BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN DI TINGKAT NASIONAL	23
1. Respon Negara Tentang Layanan Bagi Perempuan Korban Kekerasan	24
1.1. Kebijakan awal.....	24
1.2. Lahirnya UU Nomor 23 tahun 2004 dan Pertumbuhan Lembaga Layanan.....	25
1.3. Restrukturisasi Lembaga Layanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah	25
1.4. Peneguhan Penyelenggaraan Layanan.....	26
2. Kebijakan Penanganan Hukum	27
2.1. Kepolisian.....	28
2.2. Kejaksaan Agung.....	28
2.3. Mahkamah Agung	29
2.4. Undang-Undang dan Kebijakan terkait.....	29
3. Kebijakan tentang Perlindungan Saksi dan Korban	30
4. Kebijakan tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang.....	31
5. Kebijakan tentang Kesehatan	32
6. Kebijakan Layanan Rumah Aman	32

BAB III : TEMUAN-TEMUAN UMUM DALAM ANGKA: GAMBARAN UMUM KEBIJAKAN DAERAH TENTANG LAYANAN PENANGANAN KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN	34
A. Sebaran Kebijakan Daerah tentang Layanan.....	34
B. Muatan Kebijakan.....	38
1. Aspek dan Isu Kekerasan terhadap Perempuan.....	38
2. Konsep Layanan Terpadu.....	39
3. Layanan Pengaduan online	41
4. Layanan Rumah Aman.....	41
5. Layanan Medikolegal, termasuk visum	43

6. Bantuan Hukum.....	44
7. Konseling	45
8. Mekanisme rujukan	46
9. Sistim Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP)	47
10. Layanan Berbasis Komunitas.....	47
11. Anggaran	48
12. Standar Operasional Prosedur (SOP).....	49
13. Monitoring dan pelaporan.....	50
c. Layanan Pada Konteks Khusus.....	51
1. Konflik dan Pelanggaran HAM Masa Lalu.....	52
2. Kekerasan Dalam Rumah Tangga.....	53
3. Perdagangan Orang atau Trafiking	54
4. Kekerasan Seksual dan Kesehatan Reproduksi	55
5. Kekerasan terhadap Anak dan Anak Berhadapan Dengan Hukum.....	55
6. Disabilitas dan Lansia	56

BAB IV : MENGUJI CERMAT TUNTAS KEBIJAKAN DAERAH TENTANG LAYANAN TERPADU BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN 57

1. Perlindungan.....	61
a. Layanan pengaduan online.....	64
b. Penyediaan rumah aman bagi perempuan korban	65
c. Sistem rujukan dan Mekanisme koordinasi.....	66
d. Kerentanan khusus dan berlapis	67
2. Akses pada Proses Hukum Berkeadilan	70
a. Bantuan Hukum.....	73
b. Layanan Medikolegal, termasuk Visum & DNA.....	74
c. Sistem Peradilan Pidana Terpadu	75
d. Akomodasi khusus.....	76

e. Mekanisme alternatif penyelesaian kasus	77
3. Pemulihan	78
a. Layanan pemulihan yang tersedia.....	81
b. Jaminan Sosial	83
c. Keterlibatan masyarakat	83
4. Pencegahan.....	84
a. Penyediaan ruang publik yang aman dan nyaman.....	88
b. Peran media massa	88
c. Peningkatan kapasitas petugas	88
d. Dukungan swasta.....	88
5. Keterpaduan Layanan dan Pemenuhan Tanggung Jawab Negara.....	89
BAB V KESIMPULAN & REKOMENDASI	96
A. Kesimpulan.....	96
B. REKOMENDASI	99
1. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.....	99
2. Kementerian Dalam Negeri.....	100
3. Kementrian Kesehatan	100
4. Kementrian Sosial	100
5. Pemerintah Daerah di Tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota.....	100
6. UPTD-P2TP2A dan Lembaga Layanan Masyarakat	101
7. Institusi Penegak Hukum.....	101
8. DPR RI.....	102
9. Komnas Perempuan.....	102
Lampiran.....	103

Daftar Tabel, Grafik, Diagram dan Boks

Tabel 1	: Persandingan Hak Konstitusional dan CEDAW	4
Tabel 2	: Layanan Multidisiplin dalam Konsep Layanan Terpadu	19
Tabel 3	: Kebijakan Daerah tentang Layanan berdasarkan Jenis Kebijakan ..	35
Tabel 4	: Sebaran Kebijakan Berdasarkan Pulau.....	37
Grafik 1	: Pertumbuhan Kebijakan terkait Layanan (N= 414).....	36
Grafik 2	: Konsep Layanan Terpadu di Dalam Kebijakan Daerah tentang Layanan Bagi Perempuan Korban Kekerasan (N= 285).....	40
Grafik 3	: Kebijakan Daerah terkait Rumah Aman (N= 96)	42
Grafik 4	: Kebijakan Daerah tentang Layanan Visum Berdasarkan Pulau (N = 94).....	43
Grafik 5	: Kebijakan Daerah tentang Layanan Hukum Berdasarkan Sebaran Daerah (N=136).....	44
Grafik 6	: Kebijakan Daerah tentang Layanan Konseling berdasarkan Sebaran Wilayah (N=285)	45
Grafik 7	: Kebijakan Daerah terkait Layanan Rujukan Berdasarkan Sebaran Wilayah (N=285).....	46
Grafik 8	: Kebijakan Daerah yang Memuat Aspek Layanan Berbasis Komunitas Berdasarkan Jenis Kebijakan (N=285)	48
Grafik 9	: Kebijakan Daerah terkait Anggaran Layanan Berdasarkan Tahun Terbit Kebijakan (N=285).....	49

Grafik 10 : Kebijakan Daerah terkait Pengaturan SOP Layanan berdasarkan Tahun Terbit Kebijakan (N=285)	50
Diagram 1 : Muatan Kebijakan tentang Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan (N=285).....	39
Diagram 2 : Sebaran Berdasarkan Pulau tentang Kebijakan Daerah memuat Monitoring & Pelaporan Layanan (N= 130)	51
Diagram 3 : Irisan Kebijakan Layanan Terpadu dengan Kebijakan Layanan yang memuat Konteks Khusus	68
Gambar 1 : Pertumbuhan Lembaga Layanan Bagi Perempuan Korban Kekerasan, 2003-2019	12
Gambar 2 : Konsep Pemulihan dengan Makna Luas	15
Gambar 3 : Keterhubungan Konsep Layanan Terpadu dengan Konsep-Konsep terkait Pemulihan Korban	22
Gambar 4 : Pedoman Pengujian Konstitusionalitas Kebijakan.....	59
Gambar 5 : Aspek yang Ditelaah dalam Kebijakan Daerah tentang Layanan Terpadu	61
Gambar 6 : Rentetan Muatan Kebijakan Layanan Terpadu terkait Rumah Aman	66
Gambar 7 : Layanan Akses Proses Hukum Berkeadilan	72
Gambar 8 : Empat Temuan Kondisi Kebijakan Daerah terkait Layanan Terpadu.....	93
Gambar 9 : Temuan Uji Cermat Tuntas pada Kondisi Pengaturan Layanan Terpadu dalam Kebijakan Daerah.....	95
Boks 1 : Peraturan Daerah Gorontalo No. 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan	64
Boks 2 : Cuplikan Contoh Kebijakan Daerah yang memuat Layanan Pemulihan dalam konsep Layanan Terpadu	80
Boks 3 : Cuplikan Contoh Kebijakan Daerah yang memuat Pengaturan Pencegahan dalam konsep Layanan Terpadu.....	86

PENDAHULUAN

Sebagai lembaga nasional hak asasi manusia, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) diberikan mandat diantaranya untuk melakukan kajian dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berbagai instrumen internasional yang relevan bagi perlindungan hak-hak asasi manusia perempuan. Mandat ini berjaln dengan tugas lainnya yaitu memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif dan yudikatif serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia serta perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak-hak asasi manusia perempuan. Selain itu, Komnas Perempuan juga memiliki tugas dalam pengumpulan informasi mengenai segala tindak kekerasan terhadap perempuan baik melalui pemantauan, pencarian fakta dan pendokumentasian. Tugas lainnya adalah melakukan pendidikan publik dan kerjasama dengan berbagai pihak dalam upaya mewujudkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan. Mandat ini tertuang dalam Peraturan Presiden No. 181 Tahun 1998 yang diteguhkan melalui Perpres No. 65 Tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

Dalam melaksanakan mandatnya itu, Komnas Perempuan diamanatkan untuk terutama mengacu pada Konstitusi, Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 mengenai Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap (*CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) dan UU No. 5 Tahun 1998 yang merupakan ratifikasi atas Konvensi Menentang Penyiksaan, Penghukuman yang Kejam atau Perlakuan Tidak Manusiawi lainnya. Konvensi ini lahir dari pengalaman diskriminasi perempuan di berbagai belahan dunia dan perjuangan panjang untuk membangun komitmen global bahwa hak asasi perempuan adalah hak asasi manusia. CEDAW menjabarkan tentang prinsip-prinsip hak asasi perempuan, norma-norma dan standar-standar kewajiban, serta tanggung jawab negara, yang kemudian dielaborasi dalam Rekomendasi Umum untuk beberapa konteks atau isu spesifik.

Dalam melaksanakan mandatnya itu, Komnas Perempuan telah menyusun sebuah

pedoman pengujian konstusionalitas kebijakan publik pada 2015. Pedoman pengujian ini telah digunakan baik untuk kebijakan di tingkat daerah maupun nasional. Sebagai alat uji, pedoman ini menjadi alat yang menentukan kelayakan sebuah kebijakan menopang pemenuhan mandat konstitusi, khususnya terkait dengan tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Salah satunya yang ditegaskan dalam konstitusi adalah tanggung jawab negara atas perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia, hak warga negara, dan hak penduduk dalam kapasitasnya sebagai individu maupun kelompok - semua ini kita kenali sebagai hak-hak konstusional.

Pelaksanaan prinsip tanggung jawab negara yang dimaksud untuk kepentingan kajian ini adalah bagaimana peran negara melalui pemerintah memenuhi kebutuhan baik itu berupa infrastruktur, kebijakan, layanan bagi penanganan perempuan korban kekerasan yang berkualitas serta mudah diakses bagi perempuan korban, ketersediaan sumber daya manusia yang mumpuni dalam menjalankan serta penyediaan anggaran yang cukup untuk berbagai program utama terkait penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan diskriminasi. Dengan hal-hal tersebut, diharapkan kondisi masyarakat yang kondusif bagi penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan relasi yang setara antara perempuan dan laki-laki dapat terwujud.

Untuk melihat sejauhmana kebijakan-kebijakan daerah tentang pengada layanan telah memperlihatkan tanggung jawab negara terhadap perempuan korban, kajian terhadap kebijakan daerah tentang layanan penanganan kekerasan terhadap perempuan ini dilakukan. Hasil dari kajian ini diharapkan dapat menjadi basis perbaikan kebijakan layanan penanganan kekerasan terhadap perempuan ke depan.

TUJUAN KAJIAN

Kajian ini bertujuan untuk mendapat gambaran tentang berbagai muatan kebijakan terkait dengan layanan bagi perempuan korban kekerasan dalam kerangka pemenuhan tanggung jawab negara pada hak asasi manusia. Oleh karena itu kajian diharapkan dapat menunjukkan:

- 1) peta kebijakan layanan bagi perempuan korban kekerasan di Indonesia;
- 2) gambaran muatan dalam pengaturan kebijakan tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan mulai dari tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota;
- 3) analisis muatan kebijakan dengan uji cermat tuntas (*due-dilligence*) berdasarkan Konstitusi dan prinsip-prinsip CEDAW;

- 4) rekomendasi bagi perbaikan kebijakan layanan pemulihan bagi perempuan korban kekerasan.

METODE KAJIAN DAN KETERBATASANNYA

Kajian kebijakan ini dilakukan dengan metode *literature study*, yaitu dengan mengumpulkan, membaca dan menganalisa sejumlah dokumen kebijakan terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan. Dokumen kebijakan yang dimaksud adalah dokumen kebijakan baik di tingkat Nasional, Provinsi hingga Kabupaten/Kota untuk melihat kesesuaian prinsip dan substansi kebijakan dalam kerangka hak konstitusional warga dan hak perempuan korban kekerasan. Fokus kajian adalah pada kebijakan yang memuat secara eksplisit konsep layanan terpadu.

Dokumen kebijakan diperoleh melalui korespondensi dengan jaringan penyedia layanan di berbagai daerah dan dengan mengakses melalui daring. Karenanya, bisa jadi belum mencakup seluruh kebijakan di tingkat daerah mengenai pelayanan bagi perempuan korban kekerasan. Hal ini disadari sebagai keterbatasan utama dari kajian kebijakan ini. Namun diharapkan keterbatasan ini tidak mengurangi kapasitas mengenali kekuatan, peluang maupun tantangan di dalam kebijakan daerah untuk menghadirkan layanan yang optimal bagi pemenuhan hak-hak perempuan korban kekerasan. Hal ini terutama karena kajian ini akan memfokuskan pada kebijakan yang secara eksplisit menyebutkan konsep layanan terpadu di dalam pengaturannya, yang menjadi rujukan untuk pengaturan lanjutannya.

KERANGKA ANALISIS

Analisis kajian menggunakan kerangka hak-hak konstitusional dan HAM Perempuan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW). CEDAW tidak hanya mengakomodir HAM Perempuan tetapi juga memperluas pemahaman tentang HAM itu sendiri dengan memberikan kerangka menyeluruh untuk peningkatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi perempuan. Secara khusus, prakarsa ini mewajibkan negara untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan di semua bidang tanpa penundaan dan dengan cara yang tepat.¹ CEDAW telah diratifikasi dan menjadi bagian dari hukum nasional melalui UU No. 7 Tahun 1984.

1 Komnas Perempuan, 2017 Membangun Akses Ke Keadilan bagi Perempuan Korban Kekerasan: Perkembangan Konsep Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP). Hal. 20.

Dalam kajian ini, pemahaman tentang kekerasan terhadap perempuan mengacu pada Rekomendasi Umum CEDAW No. 19, yaitu:

Definisi diskriminasi [pada Pasal 1 CEDAW] termasuk kekerasan berbasis gender, yaitu kekerasan yang ditujukan terhadap seorang perempuan karena dia perempuan atau yang mempengaruhi perempuan secara tidak proporsional. Ini mencakup tindakan yang menimbulkan bahaya atau penderitaan fisik, mental atau seksual, ancaman tindakan semacam itu, pemaksaan, dan perampasan kebebasan lainnya.

Akibat dari kekerasan berbasis gender terhadap perempuan (selanjutnya disebut dengan kekerasan terhadap perempuan) adalah berkurangnya penikmatan perempuan, atas dasar kesetaraan dengan laki-laki, pada berbagai hak-hak asasinya. Tabel 1 di bawah ini memperlihatkan beberapa pasal yang mengatur tentang hak-hak konstitusional dan CEDAW yang penikmatannya dapat berkurang bagi perempuan korban kekerasan.

Tabel 1
Persandingan Hak Konstitusional dan CEDAW

HAK	UUD NRI 1945	CEDAW
Hak atas hidup	Pasal 28 A: Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan kehidupannya.	Pasal 3: "Menjamin mereka melaksanakan dan menikmati hak-hak asasi manusia dan kebebasan pokok..."
Hak atas kepastian hukum dan keadilan	Pasal 28 D Ayat 1: Hak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil.	<i>Pasal 2 (c):</i> "Menetapkan perlindungan hukum terhadap hak perempuan atas dasar persamaan dengan kaum laki-laki, dan untuk menjamin perlindungan bagi kaum perempuan yang aktif terhadap setiap perilaku diskriminatif, melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya" Pasal 15 (1): "Negara peserta wajib memberikan kepada perempuan persamaan hak dengan laki-laki di muka hukum..."

<p>Hak atas perlindungan</p>	<p>Pasal 28G Ayat 1: Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga kehormatan, martabat dan harta benda yang dibawah kekuasaanya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.</p>	<p>Pasal 2 (b): Membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan upaya lainnya, dan di mana perlu termasuk sanksi-sanksi, yang melarang semua diskriminasi terhadap perempuan;</p>
<p>Hak atas jaminan sosial</p>	<p>Pasal 28 H ayat 3: Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yg bermartabat</p>	<p>Pasal 11 (1 huruf e): "Hak atas Jaminan sosial khususnya dalam hal pensiun ..."</p>
<p>Hak atas informasi</p>	<p>Pasal 28 F: Hak utk mencari memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia</p>	<p>Pasal 10 h: Hak informasi terkait pendidikan</p> <p>Pasal 14 (3 huruf b): Hak atas informasi terkait fasilitas kesehatan dan layanan keluarga berencana</p> <p>Pasal 16 (1 huruf e): Hak informasi bagi perempuan pedesaan terkait hak yang sama untuk memutuskan secara bebas dan bertanggung jawab tentang jumlah dan jarak kelahiran di antara anak-anak mereka</p>

<p>Hak atas kesehatan dan lingkungan sehat</p>	<p>Pasal 28 H ayat 1: Hak utk memperoleh pelayanan Kesehatan</p>	<p>Pasal 12 Angka 1: "upaya-upaya yang tepat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam bidang kesehatan... kesempatan atas pelayanan kesehatan, termasuk yang berhubungan dengan keluarga berencana."</p> <p>Pasal 12 Ayat 2: "... wajib memastikan bahwa perempuan mendapatkan pelayanan yang layak sehubungan dengan kehamilan, kelahiran dan masa setelah lahir, demikian juga dengan gizi selama hamil dan menyusui"</p>
<p>Hak bebas dari ancaman, diskriminasi dan kekerasan</p>	<p>Pasal 28 G ayat 1: Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan utk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu yg merupakan hak asasi</p> <p>Pasal 28 I ayat 2: Hak utk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun</p> <p>Pasal 28 H ayat 2: Hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan)</p>	<p>Pasal 2: " negara peserta mengutuk diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya dan bersepakat dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, untuk menjalankan suatu kebijakan yang menghapus diskriminasi terhadap perempuan"</p> <p>Pasal 3: "melakukan upaya-upaya yang layak di semua bidang, khususnya dalam bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya, untuk menjamin pengembangan dan pemajuan perempuan sepenuhnya, dengan tujuan untuk menjamin mereka dalam melaksanakan dan menikmati hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan mendasar atas dasar persamaan dengan kaum laki-laki.</p>

		<p>Pasal 4 Ayat 1: Pengambilan tindakan-tindakan khusus yang bersifat sementara oleh Negara-negara Pihak yang ditujukan untuk mempercepat persamaan antara laki-laki dan perempuan secara “de fakto” tidak dianggap sebagai diskriminasi, sebagaimana ditegaskan dalam Konvensi ini, dan dalam hal apapun tidak boleh menyebabkan dipertahankannya standard yang bersifat tidak setara atau terpisah; upaya-upaya semacam ini harus dihentikan apabila tujuan untuk persamaan kesempatan dan perlakuan telah dicapai</p>
--	--	--

Untuk memastikan pemenuhan hak-hak tersebut di atas, penyusunan kebijakan terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan juga harus mengacu pada prinsip-prinsip CEDAW yaitu; a) Kesetaraan Substantif, b) Non-Diskriminatif, dan c) Tanggung jawab Negara

PRINSIP KESETERAAN SUBSTANTIF

Kesetaraan substantif mencakup kesetaraan *de facto* (kesetaraan sebagai sebuah kenyataan) di samping *de jure* (dalam hukum) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2- 5 CEDAW. Ada pun yang dimaksud dengan kesetaraan substantif yaitu perempuan mendapatkan pengakuan pada hak yang setara untuk memperoleh **jaminan akses yang sama** dalam segala bidang kehidupan, untuk **mampu menggunakan akses** tersebut dan untuk **memperoleh manfaat yang setara** dari penggunaan hak itu, termasuk dalam mengakses layanan ketika mereka menjadi korban kekerasan. Dalam mengupayakan kesetaraan substantif maka pernyataan jaminan hukum atas kesetaraan hak dan jaminan penggunaan hak perlu dilengkapi dengan upaya-upaya perubahan cara pikir, nilai, norma dan budaya dalam masyarakat yang selama ini menjadi penyebab terjadinya kekerasan dan diskriminasi pada perempuan dalam kelompok apapun, agar perempuan bisa menggunakan kesempatan dan akses yang sama.

PRINSIP NON-DISKRIMINATIF

Prinsip non-diskriminatif adalah tidak ada pembedaan, pengucilan atau pembatasan apa pun terhadap seseorang atau kelompok yang dibuat atas dasar jenis kelamin atau alasan lainnya yang berpengaruh atau bertujuan menghambat atau membatalkan pengakuan, pemenuhan, atau penikmatan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, sipil, budaya atau bidang lainnya.

Diskriminasi hadir dari sebuah tindakan (*de facto*) dan juga dari produk perundang-undangan atau kebijakan (*de jure*). Karenanya, kajian tentang diskriminasi perlu melihat baik pada produk hukum, kebijakan, prosedur maupun praktik sehari-hari. Bisa jadi, sebuah produk hukum atau kebijakan telah mencabut atau mengatur larangan tentang diskriminasi, namun dalam kenyataannya praktik diskriminasi tersebut masih berlangsung. Lahirnya peraturan yang melarang diskriminasi dalam hal layanan korban, misalnya, tidak serta-merta menghilangkan praktik membedakan dalam layanan di lembaga layanan, bahkan tidak juga di kalangan aparat penegak hukum.

PRINSIP TANGGUNG JAWAB NEGARA

Ada lima konsep penting dalam memahami konsep tanggung jawab Negara dalam memastikan penikmatan hak untuk bebas dari diskriminasi yaitu: Kewajiban menyediakan perangkat dan kewajiban mendapat hasil nyata. Negara memiliki kewajiban untuk menciptakan perangkat, dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki, untuk mewujudkan kesetaraan substantif.

1. Tanggungjawab atas penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam hal tanggung jawab atas penghormatan, Negara juga perlu untuk menahan diri dari menyusun hukum, kebijakan, aturan, program, prosedur administrasi dan struktur institusi yang secara langsung maupun tidak langsung menyangkal hak kelompok tertentu, khususnya perempuan, untuk dapat dengan setara menikmati hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.
2. Tindakan Khusus Sementara yaitu sarana atau cara yang dapat dan harus digunakan untuk mengatasi ketimpangan dalam masyarakat dalam hal pengakuan, penikmatan dan penerapan hak asasi manusia. Tindakan khusus sementara didasarkan pada pemahaman bahwa kesetaraan dan non-diskriminasi tidak berarti perlakuan yang sama.

-
3. Uji tuntas (*due diligence*). Elemen uji tuntas merupakan alat yang sangat penting dalam memastikan akuntabilitas negara dalam pelaksanaan tanggung jawabnya atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak. Tanggung jawab ini meliputi semua pelanggaran hak asasi manusia, baik yang dilakukan oleh aparat negara maupun aktor privat, di ranah publik maupun personal.
 4. Harmonisasi Hukum Nasional yaitu pengujian dan perubahan hukum dan kebijakan di seluruh tingkatan tata kelola negara, yaitu dari desa hingga pusat, agar sesuai atau konsisten dengan jaminan hak manusia sebagai hak warga negara.

Dalam aplikasi untuk kajian tentang penghapusan kekerasan terhadap perempuan, kerangka Uji Cermat Tuntas (*Due Diligence Principle*) dikembangkan dari CEDAW mencakup 5 aspek, yaitu Pencegahan, Perlindungan, Penyidikan, Penuntutan dan Pidanaan dan Pemulihan. Kelima aspek tersebut merupakan satu kesatuan dan pelaksanaannya terintegrasi dalam kerangka tanggung jawab negara untuk pemenuhan hak asasi setiap warga negaranya. Lebih lanjut mengenai kerangka ini akan dibahas pada Bab IV dalam analisis mengenai kebijakan yang dipetakan di dalam kajian ini.

BAB I

LAYANAN TERPADU BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN: KONSEP YANG BERTUMBUH

Kekerasan terhadap perempuan yang berakar pada diskriminasi berbasis gender merupakan persoalan global. Hal ini ditegaskan melalui adopsi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) pada tahun 1974. Kesadaran pada diskriminasi berbasis gender yang juga berkontribusi pada lambannya upaya penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan menjadi pendorong negara-negara di dalam Konferensi Dunia tentang HAM pada 1993 menyatakan bahwa “kekerasan terhadap perempuan adalah pelanggaran hak asasi manusia”. Pada tahun ini pula, Perserikatan Bangsa-Bangsa mengadopsi Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan. Komitmen dan langkah-langkah penghapusan kekerasan terhadap perempuan kemudian dirumuskan di dalam Platform Aksi Beijing 1995 dan berbagai turunan kesepakatan lainnya. Di dalamnya juga memandatkan adanya pengembangan infrastruktur untuk penanganan kekerasan terhadap perempuan, termasuk memastikan adanya bantuan-bantuan yang dibutuhkan oleh perempuan korban kekerasan dalam memperjuangkan hak-haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.

Indonesia memainkan peran aktif dalam perumusan kesepakatan internasional yang disebutkan di atas. Di tingkat nasional, pemerintah kemudian meratifikasi dan menjadikan CEDAW sebagai bagian dari hukum nasional melalui UU No. 7 Tahun 1984. Namun, gagasan mengenai layanan bagi perempuan korban kekerasan baru berkembang pesat seiring dengan geliat reformasi yang bergulir di tahun 1998. Hal ini tidak terlepas dari terpublikasikannya kekerasan terhadap perempuan dalam Tragedi Mei 1998 yang menjadi latar dari transisi politik Orde Baru. Publikasi itulah yang memungkinkan berbagai tindak kekerasan terhadap perempuan di berbagai daerah dan berbagai konteks lainnya muncul ke permukaan.

1. GAGASAN AWAL: KEBUTUHAN KORBAN DAN URGENSI BERJEJARING

Meski kebijakan pemulihan perempuan korban tidak serta-merta lahir di awal-awal reformasi namun semangat gerakan sipil untuk menuntut keadilan bagi korban dapat berlangsung dengan lebih leluasa. Sebelum reformasi, inisiatif layanan pendampingan perempuan korban kekerasan sebetulnya telah lahir seperti yang dikelola melalui WCC Rifka Annisa di Jogja dan Kalyanamitra di Jakarta. Namun, inisiatif belum berlangsung secara masif di banyak wilayah. Segera setelah Tragedi Mei 1998, lahir sejumlah lembaga sosial masyarakat seperti *women crisis centre* (WCC), dan lembaga layanan berbasis komunitas lainnya tumbuh di sejumlah daerah, seperti Palembang, Manado, Maluku dan Nusa Tenggara Timur. Inisiasi layanan bagi perempuan korban ini dilakukan oleh masyarakat sipil melalui kerja-kerja pendampingan bagi perempuan korban kekerasan yang terus bertumbuh dan berkembang di berbagai wilayah di Indonesia. Namun, kerja-kerja pendampingan korban ini masih berlangsung sendiri-sendiri, belum terkoordinasi atau saling terhubung satu dengan yang lain.

Dari pihak negara, muncul inisiatif dari institusi kepolisian untuk membangun Ruang Pelayanan Khusus (RPK) bagi perempuan korban kekerasan pada 1999. Inisiatif ini didorong oleh Derap Warapsari, sebuah lembaga yang digagas pada tahun 1998 oleh sejumlah polisi wanita senior untuk mendorong perbaikan di tubuh kepolisian dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Di sektor kesehatan, lahir inisiatif untuk membuat *one stop crisis centre* yang terletak di rumah sakit. Untuk *pilot project*, inisiatif ini ditempatkan di RS Cipto Mangunkusumo pada tahun 2001.

Menyikapi perkembangan keberadaan lembaga-lembaga layanan inilah, pada tahun 2000 di Batu Malang Jawa Timur, Komnas Perempuan mengumpulkan sekitar 20 lembaga layanan bagi perempuan (dan anak) korban kekerasan. Sebagian besar adalah lembaga yang lahir dari inisiatif masyarakat menyikapi kebutuhan pemulihan bagi perempuan korban dan layanan yang dimiliki pun sangat beragam. Pertemuan ini didorong oleh semangat untuk membangun jaringan kerja dan menempatkan lembaga layanan bagi perempuan korban menjadi sebuah gerakan dan sebagai bagian dari gerakan sosial yang lebih luas. Selanjutnya, jejaring ini dinamai Forum Belajar Lembaga Layanan bagi Perempuan Korban Kekerasan.

Melalui Forum Belajar, lembaga-lembaga layanan dapat saling belajar dan berbagi daya dalam memenuhi kebutuhan korban. Dalam pertemuan Forum Belajar, ada ruang diskusi, berbagi pengalaman dan refleksi untuk menemukenali kebutuhan korban, memetakan tantangan sekaligus sebagai ruang penguatan kapasitas dalam hal

Gambar 1
Pertumbuhan Lembaga Layanan Bagi Perempuan Korban Kekerasan, 2003-2019



pemahaman maupun ketrampilan melakukan layanan. Dalam perjalanannya, anggota Forum Belajar tidak hanya melakukan penguatan bagi perempuan korban kekerasan, tetapi juga melakukan kerja-kerja pengorganisasian masyarakat lewat kerja pendampingan ekonomi, penguatan pemahaman atas isu-isu yang tengah berkembang di masyarakat, hingga advokasi kebijakan di wilayahnya. Dari pengalaman - pengalaman tersebut, disadari bahwa layanan bagi perempuan korban kekerasan tidak bisa parsial tapi harus komprehensif sehingga muncul gagasan konsep keterpaduan layanan sebagai strategi mendukung korban yang lebih utuh.

Sebagai catatan, jejaring ini kemudian berubah nama menjadi Forum Pengada Layanan (FPL) pada tahun 2005 dan di tahun 2020 telah ada 122 lembaga yang dikelola masyarakat sebagai anggotanya dan tersebar di 32 provinsi di Indonesia. Ruang Pelayanan Khusus pun kini telah dikenal dengan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPPA); di penghujung 2019 setidaknya ada 427 UPPPA berdiri di tingkat kepolisian resort. Sementara itu *one stop crisis centre* juga bertumbuh dengan berbagai nama Pusat Pelayanan Terpadu di 337 fasilitas kesehatan. Kini kita juga telah memiliki Pusat Pelayanan Terpadu untuk Pemberdayaan Perempuan dan Anak yang berjumlah sekurangnya 419 unit di bawah koordinasi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Perjuangan untuk pelayanan bagi perempuan korban kekerasan juga berkontribusi pada dibentuknya Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban.

Dengan pertumbuhan lembaga-lembaga layanan ini dan persoalan kekerasan terhadap perempuan yang semakin kompleks, kebutuhan untuk saling bekerjasama dan saling menguatkan menjadi semakin nyata.

2. KONSEP DASAR

2.1. Pemulihan dengan makna Luas

Setelah hampir satu dekade berproses belajar bersama dengan Forum Pengada Layanan dan pelaksanaan mandat Komnas Perempuan dalam berbagai konteks kekerasan terhadap perempuan, terutama dalam konteks konflik dan bencana, ada kebutuhan untuk mengonsolidasikan hasil refleksi pengalaman pendampingan bagi perempuan korban kekerasan menjadi sebuah konsep yang dapat dirujuk bersama. Konsolidasi hasil refleksi ini kemudian memunculkan konsep tentang *pemulihan dalam makna luas*, yang diterbitkan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan kunci mengenaiya pada tahun 2007.

Dalam konseptualisasi ini, pemulihan dengan makna luas dimaknai sebagai proses mendukung korban kekerasan terhadap perempuan menjadi kuat, mampu dan berdaya dalam mengambil keputusan dan mengupayakan kehidupan yang adil, bermartabat dan sejahtera. Proses ini dilakukan dengan lima prinsip pendekatan, yaitu:²

2 Komnas Perempuan, 13 Pertanyaan Kunci tentang Pemulihan Dalam Makna Luas, Jakarta : 2007

1. Berpusat atau berorientasi pada perempuan korban

Proses pemulihan berawal dari kesediaan korban, membutuhkan keterlibatan aktif korban, serta memastikan adanya penguatan dan pemberdayaan korban. Kebutuhan dan aspirasi korban adalah pertimbangan utama dari keseluruhan proses pemulihan.

2. Berbasis hak

Pemulihan makna luas mengupayakan pemenuhan hak korban atas (1) kebenaran, (2) keadilan dan (3) pemulihan (*recovery*), sebagai bagian yang tak terpisahkan dari penegakan hak asasi manusia. Ketiga hak korban adalah saling bertaut dan saling mempengaruhi.

3. Multidimensi

Ketiga hak korban adalah saling terkait dan saling mempengaruhi. Karenanya, mengupayakan aspek kesehatan fisik dan psikologis, ketahanan ekonomi, dan penerimaan masyarakat adalah tidak terpisahkan dari upaya menghadirkan rasa adil bagi korban.

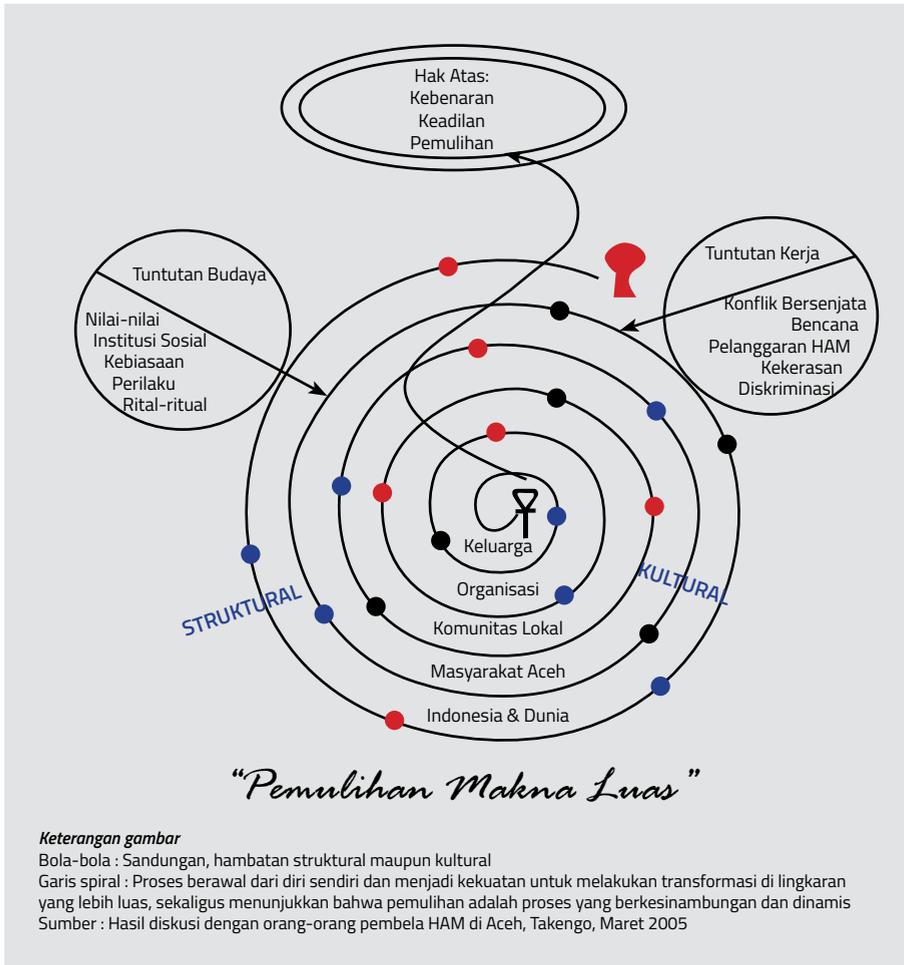
4. Berbasis komunitas

Pemulihan bagi korban tidak mungkin dapat dicapai tanpa keikutsertaan aktif dari komunitasnya. Pada saat bersamaan, pemulihan bagi korban adalah bagian tak terpisahkan dari pemulihan komunitasnya.

5. Berkesinambungan

Proses pemenuhan hak korban atas keadilan, kebenaran dan pemulihan tidak dapat dilakukan dalam waktu yang singkat. Untuk memastikan agar hak korban tidak terabaikan, proses yang panjang ini perlu terus dijaga keberlanjutannya.

Gambar 2
Konsep Pemulihan dengan Makna Luas



2.2. Layanan Berbasis Komunitas

Lahirnya lembaga layanan bagi perempuan korban kekerasan awalnya dipelopori oleh organisasi masyarakat sipil, ini merupakan cikal bakal terbentuknya lembaga layanan yang saat ini diselenggarakan oleh pemerintah dan berbagai konsep tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan. Perempuan merupakan (setiap) individu sosial yang terkait dengan berbagai situasi di lingkungannya, karenanya ketika mengalami kekerasan akan sangat berpengaruh pada situasi dirinya, termasuk cara pandang lingkungan terhadap dirinya. Itu sebabnya pemulihan bagi perempuan korban kekerasan bukanlah sesuatu yang sederhana jika tidak dipahami secara tepat,

termasuk langkah intervensi yang dibutuhkan. dukungan yang dibutuhkan oleh perempuan korban pun terus berkembang seiring dengan meluasnya kekerasan dan dampak yang dialami.

Di masa awal terbentuknya konsep layanan, terdapat layanan berbasis komunitas yang merupakan praktik penanganan korban berbasis inisiatif masyarakat (komunitas). Inisiatif tersebut berasal dari kerja-kerja pengorganisasian masyarakat seperti pengalaman komunitas Desa Rembele, Bener Meriah Aceh yang mengawali layanan penanganan perempuan korban kekerasan dari komunitas Koperasi Simpan Pinjam Ariba untuk pemberdayaan ekonomi perempuan di desanya karena ditinggal suaminya bekerja di luar kota/luar negeri. Inisiatif tersebut digagas dari pengalaman di keluarga maupun lingkungan sekitarnya yang diketahui kerap mengalami kekerasan dalam rumah tangga (KdRT). Tidak berhenti sampai di situ, para anggota koperasi juga memperjuangkan hak-haknya sebagai warga desa dalam menikmati pembangunan di desanya. Di Bengkulu, WCC Bengkulu mengembangkan layanan berbasis komunitas untuk menjangkau perempuan korban kekerasan yang tinggal di daerah pedesaan. Dari advokasi bersama dengan kelompok perempuan di desa-desa tersebut, kemudian lahirlah Peraturan Desa Sidourip dan Jayakarta, Kabupaten Bengkulu Utara, tahun 2005 yang menjadi dasar dibentuknya tim penanganan perempuan dan korban kekerasan di desa tersebut. Pertumbuhan layanan berbasis komunitas juga terjadi di berbagai daerah lainnya maupun kelompok perempuan di bidang tertentu/sektor. Perkembangan layanan berbasis komunitas ini masih berlangsung hingga saat ini sesuai perkembangan di komunitasnya masing-masing. Hingga saat ini, terdapat 134 komunitas dampingan oleh FPL di 17 Provinsi.

Dukungan layanan berbasis komunitas berdasarkan modalitas yang mereka miliki, mulai dari menjadi tempat korban melaporkan dan mendiskusikan peristiwa yang dialaminya untuk menguatkan dayanya dalam menyikapi persoalan tersebut. Para pelaksana layanan berbasis komunitas juga mengantarkan korban ke layanan kesehatan seperti puskesmas/klinik, hingga dukungan psikologis lainnya. Termasuk juga menemani korban untuk melaporkan kasusnya ke kepolisian dan dalam menjalani proses hukum hingga pasca pemidanaan pelaku. Ada pula yang menyediakan layanan kesehatan berbasis keahlian setempat apabila korban membutuhkannya, dengan menggunakan obat-obatan (herbal) yang tersedia di lingkungannya.

Mengingat pentingnya peran layanan komunitas bagi pemulihan korban, sementara komunitas memiliki kapasitas yang terbatas, maka dukungan dari segala pihak sangat dibutuhkan. Dukungan negara pada infrastruktur, termasuk anggaran bagi penyelenggaraan layanan komunitas akan memungkinkan layanan ini berkembang

pesat dan berkelanjutan. Dukungan yang tidak kalah pentingnya adalah pada perlindungan bagi para pendamping dari ancaman kriminalisasi akibat aktivisme yang mereka lakukan. Selain itu juga, dukungan penguatan kapasitas dalam hal pendampingan korban juga akan menentukan kualitas pendampingan yang dapat diberikan oleh layanan komunitas itu. Sejumlah dukungan yang dibutuhkan juga dapat dilakukan oleh aktor non-negara, sebagai wujud peran aktif masyarakat dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Meski demikian, disadari bahwa layanan komunitas ini hanya akan memberikan manfaat optimal ketika ada sistem yang secara keseluruhan mendukung pemenuhan hak-hak perempuan korban, baik pada kebenaran, keadilan maupun pemulihan. Di dalam sistem ini ada layanan-layanan yang memang hanya dapat diselenggarakan oleh negara dan tidak dapat digantikan oleh masyarakat, seperti penegakan hukum dan layanan medis gratis dan dukungan jaminan sosial yang berkelanjutan.

3. LAYANAN TERPADU

Inisiatif dan pengalaman di layanan komunitas inilah kemudian memantik Komnas Perempuan dan Forum Belajar Pengada Layanan untuk menggagas konsep layanan terpadu. Terpadu disini merupakan konsep kerjasama yang saling menguatkan dari berbagai macam sumber daya yang dibutuhkan korban baik yang tersedia di masyarakat maupun negara. Koordinasi satu atap, *sharing* sumber daya dan silang belajar merupakan prinsip keterpaduan dengan tujuan agar korban berdaya untuk membangun kehidupannya yang lebih baik.

Pengalaman korban kekerasan dan dampaknya tidak hanya dirasakan oleh korban semata, tapi juga komunitas dan keluarga korban. Di satu lain orang-orang terdekat juga berpotensi sebagai pelaku atau pemicu kekerasan tersebut. Karenanya, dalam pemaknaan “keterpaduan”, upaya mendorong berdaya/pulih tidak hanya difokuskan pada korban semata. Konsep keterpaduan ini mengisyaratkan perlu juga ada pemberdayaan orang terdekat dan lingkungan sekitar korban mengingat orang terdekat pula yang juga dapat menjadi sumber kepulihan korban. Karena korban dan lingkungan terdekatnya memiliki keterkaitan yang erat, maka konsep pemulihan pun harus memikirkan kedua elemen tersebut sebagai satu kesatuan.

Gagasan tentang layanan terpadu telah mulai dipercekapkan Komnas Perempuan dan Forum Pengada Layanan sejak 2001. Dengan gigih para pendamping perempuan korban kekerasan terus-menerus memperkenalkan konsep layanan terpadu kepada pemerintah. Dalam sosialisasi ini, penekanan diarahkan pada: bahwa perempuan

korban kekerasan benar adanya (fakta) dan bahwa layanan terpadu merupakan bagian integral dari tanggung jawab negara atas hak asasi manusia.

Dari dialog bersama mengenai konsep layanan terpadu, pada tahun 2002 ditandatangani Surat Kesepakatan Bersama (SKB) 3 Menteri (Menteri Pemberdayaan Perempuan RI, Menteri Kesehatan RI dan Menteri Sosial RI dan Kepolisian RI tentang Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak. Dalam pelaksanaan SKB yang berlaku untuk 5 tahun ini, masing-masing pihak mulai menyusun kebijakan dan mekanisme tentang penanganan perempuan korban kekerasan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Pusat Krisis Terpadu (PKT) di mana jika ada perempuan korban kekerasan yang mengakses layanan di rumah sakit akan didampingi oleh petugas PKT sebelum dirujuk ke lembaga layanan lainnya. Ada pula Ruang Pelayanan Khusus (RPK) di Kepolisian – saat ini Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA). Kementerian Sosial dan KPPPA mulai berkoordinasi dengan pemerintah daerah mengenai tugas dan perannya masing-masing. Kementerian Sosial mulai membangun mekanisme penanganan korban seperti rumah aman dan program pemberdayaan ekonomi. KPPPA mulai mengkonsolidasikan layanan-layanan yang sudah berjalan di masyarakat dengan pemerintahan (pusat dan daerah) untuk penanganan korban yang lebih komprehensif. Selanjut, urgensi pelaksanaan konsep layanan terpadu tersebut kemudian diperteguh dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 5 Tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu.

Kini, Layanan Terpadu dipahami sebagai sebuah konsep tentang layanan yang memberdayakan kembali secara utuh perempuan korban kekerasan melalui penanganan medis, hukum, dan psikososial, berdasarkan mekanisme kerja lintas disiplin dan institusi baik dari lingkungan pemerintah dan masyarakat yang dibangun bersama, bertanggung-gugat dan terjangkau oleh masyarakat (Komnas Perempuan, 2005; 9). Berdasarkan pengertian ini maka dapat disimpulkan bahwa layanan terpadu mencakup pemahaman terselenggaranya layanan interdisipliner yang melibatkan beragam profesi dan lembaga seperti terinci dalam tabel berikut:

Tabel 2
Layanan Multidisipliner dalam Konsep Layanan Terpadu

DISIPLIN	PROFESI	LEMBAGA/INSTANSI
Medik (spesialisasi & umum)	Dokter (spesialisasi & umum), Bidan,	Kementerian Kesehatan: Rumah Sakit, Puskesmas, Klinik, Layanan Kesehatan lainnya
Hukum	Polisi, Jaksa, Hakim, Pengacara	Kepolisian, Kejaksaan, Mahkamah Agung, Pengadilan Agama, Lembaga Advokat, Lembaga Bantuan Hukum
Psikososial, Psikologis	Psikolog, Konselor, Pekerja Sosial	Kementerian Sosial, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Lembaga Layanan Psikologis klinis

Keterpaduan dalam pemberian layanan secara tepat bertujuan untuk memberdayakan korban dan secara praktis memudahkan dan mempercepat layanan yang sesuai dengan kebutuhan korban. Dengan demikian Layanan Terpadu bagi perempuan korban kekerasan memungkinkan hadirnya layanan yang lebih tepat guna dan tepat sasaran. Secara operasional layanan terpadu dapat dilakukan dalam satu atap atau banyak atap, secara fisik maupun metaforik. Apapun bentuk operasional dari layanan terpadu yang dipilih, yang terpenting adalah koordinasi, lintas disiplin dan bidang kerja antara bidang hukum, medik dan psikososial dapat berjalan secara sinergis dan simultan.

Selain itu, pemulihan bagi perempuan korban kekerasan selain berorientasi pada pemulihan korban secara individu, juga menysasar pada perubahan nilai-nilai yang lebih berkembang di masyarakat, termasuk untuk tidak lagi menstigma ataupun mengucilkan korban. Dengan kata lain, pemulihan dalam konsep layanan terpadu juga menyentuh masalah-masalah struktural dan kultural yang menjadi akar persoalan kekerasan terhadap perempuan.

4. PENGUATAN KONSEP LAYANAN TERPADU: SPPT PKKTP

Konsep Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT PKKTP) mulai dibangun oleh Komnas Perempuan di awal tahun 2000 bersamaan dengan gagasan Forum Belajar Pengada Layanan. Konsep ini dibangun bersama dengan tiga institusi penegak hukum – Kepolisian, Kejaksaan dan

Kehakiman/Mahkamah Agung, dan didukung oleh kelompok masyarakat sipil penyelenggara layanan bagi perempuan korban kekerasan. Hal ini tidak terlepas dari pembelajaran atas proses pendampingan pada perempuan korban kekerasan dalam mengakses layanan hukum atau ketika mereka berhadapan dengan hukum

Salah satu yang ditekankan dalam sistem hukum adalah memastikan pelaku mendapatkan hukuman yang setimpal dengan perbuatannya. Namun demikian, proses pembuktian yang terjadi selama ini dirasakan terlalu membebani korban, baik karena syarat bukti maupun pemahaman Aparat Penegak Hukum (APH) tentang kekerasan terhadap perempuan. Tidak jarang perempuan korban kekerasan justru mengalami intimidasi atau menjadi korban kembali akibat sikap aparat dalam penelusuran pembuktian, baik di tingkat penyelidikan, penyidikan dan persidangan. Perempuan korban terus dihadapkan dengan ingatannya pada peristiwa kekerasan yang menyimpannya melalui pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Belum lagi ketika pertanyaan itu justru disampaikan dengan cara ataupun maksud menyudutkan korban. Tambahan lagi, penghukuman pada pelaku juga tidak serta merta menyelesaikan masalah yang dihadapi perempuan korban; mereka tidak sepenuhnya pulih atas dampak kekerasan yang dialami. Ketika pemidanaan tersebut dirasakan tidak sesuai dengan penderitaan yang dialaminya, perempuan korban terus didera rasa ketidakadilan. Belum lagi dampak sosial yang harus dihadapinya seperti stigma dan pengucilan. Akibatnya, korban semakin menderita dan situasi ini tidak sepenuhnya disadari oleh APH.

Mengamati persoalan yang dihadapi perempuan korban kekerasan di dalam proses hukum, konsep SPPT-PKKTP dimaksudkan untuk memperkuat perspektif APH agar lebih adil gender dan berpihak pada pemenuhan hak perempuan korban kekerasan. Penguatan perspektif ini penting masuk ke dalam sistem hukum secara menyeluruh, baik dalam aspek substansi, struktur maupun kultur hukum; dalam semua kelembagaan APH dan semua lembaga yang berkaitan dengan sistem tersebut. Termasuk di dalam aspek substansi adalah ketentuan pidana, hukum acara dan juga jaminan pada hak-hak pemulihan korban, seperti kompensasi, restitusi, rehabilitasi dan bentuk-bentuk ganti rugi lainnya yang dibutuhkan korban. Perkembangan pada ketiga aspek dalam sistem hukum ini secara menyeluruh akan berkontribusi pada pemenuhan hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan hak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil.

Terkait dengan itu, penekanan di dalam konsep SPPT PKKTP juga diberikan pada akses perempuan korban pada layanan bantuan hukum. Layanan ini sangat fundamental dalam memberikan penguatan dan pemberdayaan korban, karena dapat

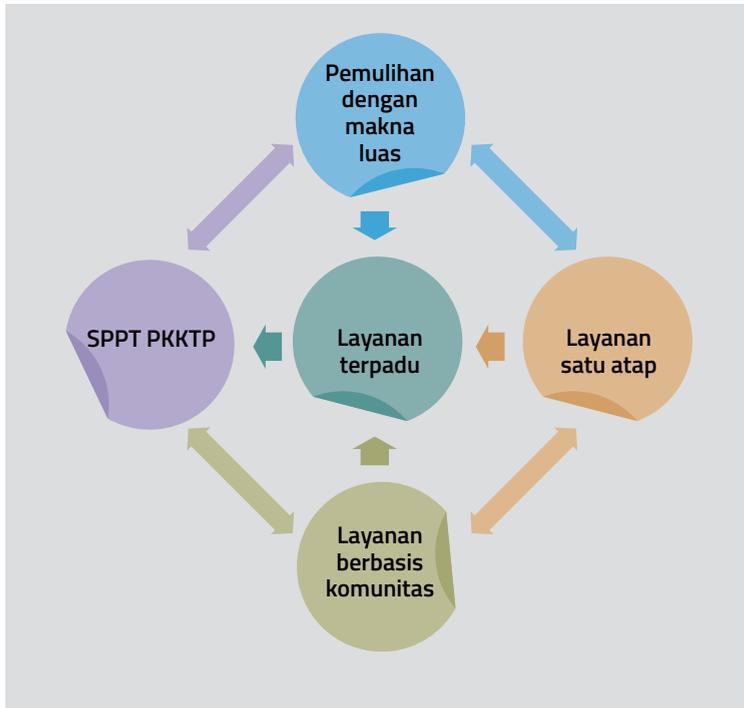
memberikan informasi yang utuh mengenai proses hukum yang akan dihadapi. Pendampingan dibutuhkan selama proses hukum guna mendukung perjuangan korban untuk pemenuhan hak-haknya baik dalam hal perlindungan, penyelidikan-penuntutan-persidangan, serta atas pemulihan secara komprehensif.

Situasi-situasi penderitaan yang dijabarkan di atas menjadi alasan pentingnya korban mendapatkan layanan lain (psiko-sosial) selama menjalani proses hukumnya, hingga pasca pemidanan pelaku. Dengan pemahaman ini maka konsep SPPT-PKKTP ini mewajibkan lembaga penegak hukum untuk berkoordinasi dengan lembaga layanan. Dengan kata lain, konsep ini berusaha untuk menyatukan proses hukum bagi perempuan korban dengan layanan pemulihannya.

Meski diperuntukkan bagi Perempuan Berhadapan dengan Hukum (PBH), artinya perempuan sebagai korban, saksi dan tersangka - konsep **SPPT PKKTP diprioritaskan pada perempuan korban kekerasan** yang kasusnya diproses melalui jalur hukum. Hal ini karena hingga kini, sistem hukum pidana Indonesia umumnya masih memiliki kecenderungan untuk memberikan perhatian yang lebih besar pada posisi tersangka daripada kepada korban, apalagi perempuan korban kekerasan berbasis gender.

Perjalanan pemikiran tentang konsep layanan terpadu di atas menunjukkan bahwa konsep ini bertumbuh secara dinamis sesuai dengan pembelajaran yang diperoleh dalam upaya mendorong pemenuhan hak-hak perempuan korban kekerasan dan juga pemenuhan tanggung jawab negara pada hak asasi manusia. Secara singkat, perjalanan ini disampaikan melalui Gambar 3. Pondasi dari konsep layanan terpadu sekurangnya adalah konsep tentang pemulihan dalam makna luas, kebutuhan layanan satu atap yang dimungkinkan melalui sinergi dan koordinasi lintas pihak, dan layanan berbasis komunitas. Kebutuhan optimalisasi dari layanan terpadu mendorong lahirnya konsep SPPT-PKKTP. Di saat bersamaan, pertumbuhan konsep SPPT PKKTP dan tiga konsep awal Layanan Terpadu adalah juga saling bertautan dan akan terus mengedepankan kebutuhan untuk penguatan konsep-konsep lanjutan demi mendorong pemajuan hak-hak perempuan korban kekerasan sebagai bagian dari pemenuhan hak-hak konstitusional warga.

Gambar 3
Keterhubungan Konsep Layanan Terpadu dengan Konsep- Konsep
terkait Pemulihan Korban



BAB II

KEBIJAKAN LAYANAN BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN DI TINGKAT NASIONAL

Tidak banyak informasi yang dimiliki terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan di Indonesia pasca ratifikasi CEDAW. Hal ini bisa jadi berkaitan dengan kondisi masa Orde Baru dimana isu hak asasi manusia (HAM) masih terasa asing, padahal kekerasan terhadap perempuan adalah juga pelanggaran HAM. Didirikannya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tahun 1997 ditengarai lebih didorong oleh kebutuhan politik daripada pemahaman tentang HAM itu sendiri.

Informasi mengenai serangan seksual dalam Tragedi Mei 1998 menjadi pemicu untuk mendorong tanggung jawab negara pada peristiwa kekerasan terhadap perempuan sebagai bagian tidak terpisahkan dari penegakan HAM. Karenanya, pendirian Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) melalui Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 merupakan tonggak penting dalam konteks ini. Ini adalah salah satu produk perundang-undangan yang dikeluarkan di masa reformasi terkait HAM, dan merupakan produk pertama terkait pendirian lembaga yang secara spesifik diarahkan untuk pemajuan pemenuhan HAM, dengan fokus khusus pada penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan. Inilah yang menjadi dasar bagi Komnas Perempuan menyebut dirinya sebagai “putri sulung reformasi”. Beberapa minggu sebelum terbitnya Perpres ini, tepatnya pada 28 September 1998, juga telah diratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia (CAT- *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) melalui UU No. 5 Tahun 1998. Dengan semangat reformasi ini maka di dalam Keppres pembentukan Komnas Perempuan, lembaga independen ini diamanatkan untuk terutama merujuk pada Konstitusi, CEDAW dan juga CAT.

Peneguhan komitmen negara pada HAM kemudian diwujudkan dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan di dalam proses amandemen Konstitusi sehingga menghasilkan pasal-pasal yang khusus menegaskan jaminan hak-hak konstitusional dan tanggung jawab negara dalam memastikan jaminan itu. Bertumbuhkembangnya lembaga-lembaga layanan bagi perempuan korban di era reformasi segera memberikan kontribusi pada kemajuan-kemajuan di kebijakan baik nasional maupun daerah terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan dalam kerangka pemajuan penikmatan HAM. Sejumlah perkembangan kebijakan di tingkat nasional inilah yang akan diulas di dalam Bab II ini.

1. RESPON NEGARA TENTANG LAYANAN BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN

Di tingkat nasional, tumbuhnya berbagai kebijakan tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan merupakan kemajuan signifikan dalam hal tanggung jawab negara. Di era reformasi yang mengusung konsep desentralisasi, pertumbuhan kebijakan nasional masih menjadi penunjuk arah dan dinamisator untuk pengembangan kebijakan untuk pelaksanaannya di tingkat daerah.

1.1. Kebijakan awal

Di awal reformasi akhir tahun 2000, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Kebijakan tersebut tidak secara langsung menyoroti pada perempuan korban baik terkait pencegahan kekerasan maupun pemulihannya. Namun dalam kebijakan ini, pemerintah sudah mulai memastikan perempuan harus menjadi bagian dalam setiap aspek pembangunan, tak terkecuali perempuan yang mengalami kekerasan. Ketika negara mampu menjangkau persoalan-persoalan mendasar di masyarakat termasuk kekerasan terhadap perempuan dan mengupayakan pemenuhan haknya maka hal tersebut merupakan salah satu indikator pembangunan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), penamaan baru dari Kementerian Urusan Peranan Wanita, dimandatkan untuk memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintahan di tingkat pusat dan daerah dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender.

Perhatian negara pada tanggung jawab untuk pemulihan korban juga terus berkembang seturut perkembangan inisiatif dan kerja-kerja advokasi masyarakat sipil. Sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya, dorongan agar negara menyelenggarakan layanan yang multidisipliner dalam konsep layanan terpadu diadopsi negara dalam SKB 3 Menteri dan Kepolisian RI pada tahun 2002.

1.2. Lahirnya UU Nomor 23 tahun 2004 dan Pertumbuhan Lembaga Layanan

Perjalanan tumbuh dan berkembangnya layanan bagi perempuan korban kekerasan mempunyai dinamika tersendiri, baik yang berbasis masyarakat maupun yang diselenggarakan oleh pemerintah. Setiap sektor memulai dan menempuh fase yang berbeda-beda. Di tingkat masyarakat sipil, inisiatif yang tumbuh *original* atau asli; berangkat dari pengalaman keseharian di lingkungannya hingga membangun wadah bersama untuk mendukung perempuan korban dengan segenap kesederhanaannya. Inisiatif tersebut terus tumbuh dan bergulir menjadi sebuah konsep kerja yang komprehensif hingga menembus ruang-ruang formal, termasuk mendorong layanan terpadu agar didukung oleh pemerintah.

Konsep layanan terpadu kemudian semakin diakui melalui pengadopsian konsep tersebut ke dalam UU Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Pasca disahkannya UU PKDRT, perkembangan pembentukan P2TP2A sangat pesat. Terlebih setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Kerjasama Pemulihan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga. Setelah itu, sebagai *leading sector*, KPPPA mengeluarkan berbagai peraturan menteri untuk mendorong pembentukan P2TP2A di semua provinsi dan kabupaten/ kota di Indonesia.

Namun dalam praktiknya, penyelenggaraan layanan di P2TP2A sangat beragam tergantung pada pemahaman dan kapasitas masing-masing penyelenggaranya. Pemahaman yang terbatas pada persoalan kekerasan terhadap perempuan dan konteks persoalan di daerah yang juga beragam menjadi tantangan tersendiri, termasuk terkait kemauan politik pemerintah daerah dan kekuatan masyarakat sipil dalam mempengaruhi kebijakan di wilayahnya. Kondisi tersebut sangat mempengaruhi ketersediaan layanan di daerah, seperti rumah aman, visum gratis, dan layanan pemulihan lainnya. Tantangan lain terkait dengan ketersediaan anggaran untuk pendampingan kasus oleh lembaga layanan yang disediakan pemerintah daerah, serta hampir tidak adanya dukungan anggaran untuk lembaga layanan yang dikelola masyarakat sipil. Akibatnya, penyelenggaraannya dinilai belum sesuai dengan kebutuhan korban yang semakin kompleks.

1.3. Restrukturisasi Lembaga Layanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah

Demi memperkuat kualitas layanan, diterbitkanlah Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 5 tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu, sebagai dasar terbentuknya PPT dan P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Penanganan Perempuan dan Anak) di tingkat

daerah. Kebijakan ini mengakomodir ketersediaan layanan komprehensif dimana tugas dan fungsi antar institusi saling terkait. Dalam pelaksanaannya, P2TP2 mengacu pada Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan No. 1 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM) bagi perempuan korban kekerasan yang mencakup 5 layanan yaitu: (1) Layanan Pengaduan, (2) Layanan Medis, (3) Bantuan dan Penegakan Hukum, (4) Layanan Reintegrasi dan Pemulangan, dan (5) Layanan Rehabilitasi Sosial.

Namun, tidak semua layanan korban yang diatur dalam SPM tersedia di P2TP2A/PPT baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Sementara itu, sejumlah layanan yang dibutuhkan merupakan tanggung jawab pihak lain di luar P2TP2A. Akibatnya, SPM tersebut dianggap tidak relevan sebagai dasar kebijakan penyelenggaraan layanan di sesama lembaga pemerintahan yang secara struktural setara. Untuk menjembatannya, mekanisme komunikasi dan koordinasi lintas sektor menjadi tumpuan, meski sering tidak berjalan selancar yang diharapkan.

Upaya untuk memperbaiki kualitas layanan kemudian juga dicerminkan melalui Permen PPPA No. 1 tahun 2017 tentang Tata Kelola Unit Pelaksanaan Teknis Perlindungan Perempuan dan Anak. Lalu, di awal 2018, terbit Permen nomor 4 tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak. Permen tersebut mengatur tentang perubahan struktur layanan terpadu dan menegaskan bahwa penyelenggaraan layanan bagi perempuan korban kekerasan adalah bagian dari urusan wajib pemerintahan daerah. Layanan di dalam UPTD pun dimandatkan untuk mencakup, a) penerimaan pengaduan masyarakat; b) penjangkauan korban; c) pengelolaan kasus; d) penampungan sementara; e) mediasi; dan f) pendampingan korban. Sayangnya, di dalam perkembangan kebijakan ini, konsep layanan terpadu yang sebelumnya melibatkan organisasi masyarakat sipil menjadi hilang karena semua layanan dilakukan oleh UPTD di bawah koordinasi Dinas Pemberdayaan Perempuan di daerahnya. Perubahan struktur ini juga dikuatirkan mengurangi daya layanan karena hanya bersumber dari keuangan daerah dan karenanya sangat tergantung pada komitmen politik dari penyelenggara pemerintahan daerah di ranah eksekutif dan legislatif.

1.4. Peneguhan Penyelenggaraan Layanan

Peluang untuk peneguhan penyelenggaraan layanan bagi perempuan korban kekerasan hadir seiring dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2020 tentang Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Di dalam Perpres ini, KPPPA diberikan kewenangan pada penguatan fungsi dari KPPPA, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3, yang meliputi a.l.:

- koordinasi pelaksanaan penanganan perlindungan hak perempuan dan perlindungan khusus anak;
- penyediaan layanan rujukan akhir bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat nasional, lintas provinsi, dan internasional;
- pengelolaan data gender dan anak;

Dalam kaitannya dengan fungsi yang diperbarui itu, KPPPA dapat dengan lebih leluasa mengambil kepemimpinan untuk mentransformasi penyelenggaraan layanan bagi perempuan korban kekerasan, terutama dalam menyikapi persoalan-persoalan kronik yang telah dihadapi dalam 1 dekade terakhir, terlebih dalam konteks dampak sistemik dan berkelanjutan dari pandemi Covid-19. Refleksi dari pengembangan dan pelaksanaan protokol penyelenggaraan layanan bagi perempuan korban kekerasan di masa pandemi dapat pula menjadi rujukan penting dalam optimalisasi fungsi KPPPA dan UPTD terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan.

Peluang lain untuk penguatan penyelenggaraan layanan juga tampak di aspek anggaran. Selama ini, kebijakan tentang anggaran penanganan perempuan korban kekerasan melekat di masing-masing institusi penyelenggara layanan sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Namun, besaran jumlah anggaran kerap dinilai tidak mencukupi untuk dapat menyelenggarakan layanan dasar bagi perempuan korban. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 460/ 813/SJ dan 460/812/SJ Tahun 2020 tentang Perencanaan dan Penganggaran dalam Pencegahan dan Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak diharapkan menjadi terobosan. Surat Edaran tersebut berisikan penegasan kepada setiap kelembagaan layanan di pusat daerah agar mengalokasikan dana secara proporsional untuk penanganan dan pemulihan perempuan korban kekerasan.

Kedua kebijakan penting ini belum dijadikan rujukan dalam perumusan kebijakan daerah yang dikaji saat ini karena rentang kebijakan daerah yang dikumpulkan adalah hingga 2019. Namun, kedua kebijakan ini penting menjadi rujukan dalam pengembangan rekomendasi yang berangkat dari hasil kajian mengenai kondisi kebijakan daerah yang ada guna meneguhkan penyelenggaraan layanan di masa mendatang.

2. KEBIJAKAN PENANGANAN HUKUM

Kebijakan tentang penegakan hukum terutama terkait pada fungsi dari 3 (tiga) institusi yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Ketiga institusi yudikatif ini merupakan pilar utama penegakan hukum di Indonesia, termasuk bagi perempuan

korban kekerasan. Meski kerap dinilai lamban, namun terdapat sejumlah kemajuan di ketiga institusi tersebut terkait penegakan hukum untuk keadilan bagi perempuan korban kekerasan.

2.1. Kepolisian

Pada tahun 2007, terbit Peraturan Kapolri Nomor 10 tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA). Kemudian disusul tahun 2008, terbit Peraturan Kapolri Nomor 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus (RPK) dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/ atau Korban Tindak Pidana. Unit ini bertugas untuk melakukan pemeriksaan bagi perempuan dan anak yang mengalami kekerasan, namun unit tersebut baru terbentuk hingga tingkat Polres. Kedua kebijakan tersebut menggambarkan bahwa kepolisian telah melakukan pembenahan mekanisme di internal untuk penanganan kasus tindak pidana dalam posisi perempuan sebagai korban. Pembenahan tersebut terus dilakukan termasuk penguatan bagi awak pelaksana di unit tersebut serta kerjasama dengan berbagai organisasi baik di tingkat nasional maupun internasional.

Selanjutnya, diterbitkan Peraturan Kepala Kepolisian (Perkapolri) RI nomor 8 tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perkapolri ini memang lebih memfokuskan pada penyelenggaraan prinsip dan standar HAM dalam proses hukum terhadap tersangka, dengan perhatian pada hak-hak khusus perempuan tersangka dan tahanan. Namun, peraturan ini juga menegaskan bahwa salah satu tugas kepolisian adalah pemenuhan hak khusus perempuan, yaitu "perlindungan khusus terhadap perempuan dari ancaman dan tindakan kejahatan, kekerasan dan diskriminasi yang terjadi di dalam maupun di luar rumah tangga yang dilakukan semata-mata karena dia perempuan."

2.2. Kejaksaan Agung

Di tingkat Kejaksaan Agung terbit Surat Edaran (SE) Jaksa Agung Nomor SE-007/A/11/2011 tentang Penanganan Perkara Tindak Pidana Kekerasan terhadap Perempuan. Namun pengaturan dalam SE tersebut tidak menjelaskan terkait langkah pelaksanaan dan belum ada kebijakan turunannya atau kebijakan lain di institusi Kejaksaan terkait hal ini. Akibatnya, belum tampak dampak positif kebijakan ini bagi perempuan korban kekerasan terutama dalam situasi saat terjadi bolak-balik berkas perkara antara kepolisian dan kejaksaan dan kebuntuan ketika petunjuk dari Jaksa Penuntut Umum sulit dipenuhi.

2.3. Mahkamah Agung

Terobosan di tingkat Mahkamah Agung lahir dengan terbitnya Peraturan Mahkamah Agung No. 3 tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum (PBH) Peraturan ini merupakan panduan bagi hakim untuk mengadili perkara PBH di lingkungan pengadilan, baik pidana maupun perdata. Peraturan ini tidak hanya menghormati dan melindungi hak-hak perempuan sebagai korban dan saksi, tetapi juga hak-hak perempuan sebagai tersangka/terdakwa, dan sebagai para pihak dalam perkara perdata.

Secara khusus, pedoman tersebut mengatur tentang tata cara pemeriksaan perkara dan pemeriksaan uji materiil kasus-kasus PBH di lingkup peradilan. Secara cukup rinci pula, perma ini menjabarkan hal-hal yang perlu dilakukan maupun larangan bagi hakim dalam praktik pemeriksaan perkara dan pemeriksaan uji materiil. Proses sosialisasi Perma ini masih terus berlangsung untuk memastikan pelaksanaan optimal dari pedoman tersebut sehingga betul-betul dapat menguatkan akses keadilan bagi PBH, termasuk korban kekerasan.

2.4. Undang-Undang dan Kebijakan terkait

Salah satu terobosan kebijakan penting dalam penanganan hukum kasus kekerasan terhadap perempuan adalah Undang-Undang Nomor 16 tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Undang-undang tersebut mengatur tentang bantuan hukum gratis bagi warga negara miskin. Meski lebih menekankan pada bantuan bagi perempuan sebagai tersangka/terdakwa, peraturan ini juga dapat membantu membuka jalan bagi perempuan korban kekerasan untuk mendapatkan keadilan, terutama melalui persidangan perdata.

Selain UU Bantuan Hukum, di tahun 2011 ditandatangani *MoU* antara Komnas Perempuan, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Kepolisian, KPPPA dan Peradi tentang Akses Keadilan bagi Perempuan Korban Kekerasan. *MoU* tersebut berlaku selama 5 (lima) tahun sebagai bentuk pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT PKKTP). Agenda kerjasama tersebut diturunkan di masing-masing pihak sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Di antaranya adalah membangun instrumen monitoring dan evaluasi pelaksanaan SPPT PKKTP yang telah diuji coba oleh Komnas Perempuan pada tahun 2016-2018 di 5 Provinsi, yaitu; Kep. Riau, Kalimantan Tengah, DKI Jakarta, Jawa Tengah dan Maluku. Temuan hasil uji coba memperlihatkan sejumlah masukan untuk perbaikan instrumen serta pembaharuan konsep SPPT PKKTP.

Situasi Covid-19 menambahkan tantangan baru bagi upaya penanganan hukum. Di ketiga institusi penegak hukum diterbitkan kebijakan terkait penyelenggaraan protokol kesehatan dalam proses penanganan kasus selama masa pandemi Covid-19. Pengurangan waktu dan ruang untuk pertemuan langsung yang kemudian lebih difokuskan pada layanan daring di kepolisian berdampak pada akses pelaporan korban. Surat Kejaksaan Agung Nomor B-1221/E/Ejp/03/2020 perihal Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum yang ditujukan kepada seluruh Kepala Pengadilan Tinggi di seluruh Indonesia juga dinilai berpotensi menghambat korban untuk mendapatkan keadilan. Pada surat tertanggal 23 Maret 2020 ini, a.l. mengatur syarat Surat Keterangan Sehat dan Bebas COVID-19 pada tersangka yang harus dilampirkan oleh penyidik dalam penyerahan tersangka dan barang bukti (Tahap II). Pada praktiknya, syarat ini kemudian menyulitkan penahanan tersangka. Hal ini karena dengan belum disediakan fasilitas tes gratis Covid-19 untuk tersangka kekerasan sementara kebijakan Kejaksaan itu juga tidak mengatur pihak mana yang harus memfasilitasi tes tersebut. Di sisi lain, kebutuhan proses hukum di masa pandemi mempercepat perwujudan gagasan tentang penggunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) dalam penanganan kasus, termasuk untuk penyelenggaraan penyelidikan, penyidikan dan persidangan secara daring atau penggunaan TIK lainnya. Hal ini diharapkan dapat menjadi terobosan bagi perempuan korban kekerasan, terutama dalam hal mengurangi beban biaya transportasi dan potensi risiko re-viktimisasi dalam proses hukum melalui pemberian keterangan yang direkam.

3. KEBIJAKAN TENTANG PERLINDUNGAN SAKSI DAN KORBAN

Perlindungan saksi dan korban diatur melalui UU Nomor 13 tahun 2006 tentang Lembaga Perlindungan Saksi Korban dan UU Nomor 31 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Selain mengatur tata cara pemberian perlindungan kepada saksi dan korban, UU ini juga membuat terobosan dengan memberikan ketegasan mengenai posisi korban sebagai pihak yang perlu dilindungi dalam sistem peradilan pidana, yang selama ini luput dari pengaturan KUHAP. Pasal 184 KUHAP tentang saksi di pengadilan menyebutkan keterangan saksi adalah salah satu alat bukti yang sah di pengadilan. Namun, KUHAP tidak mengatur perlindungan dan keamanan bagi saksi yang akan memberikan keterangan dalam pemeriksaan di Pengadilan. Tidak adanya jaminan perlindungan saksi dan korban akan membuat saksi enggan atau merasa takut untuk memberikan kesaksian.

Dalam pelaksanaan mandatnya, perlindungan saksi dan korban diberikan kepada

saksi atau korban yang sedang dalam proses hukum. Padahal pada kasus-kasus tertentu di mana pejabat negara terlibat terutama dari kepolisian tentu akan berbenturan dengan syarat di atas. Hal ini menjadi salah satu kritik utama terhadap penyelenggaraan layanan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, karena mengurangi daya penyelenggaraan layanan yang sebetulnya sangat dibutuhkan korban dalam mengakses keadilan.

Sementara itu, untuk kasus kekerasan dalam rumah tangga, perintah perlindungan diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Namun, dari pemantauan Komnas Perempuan pada pelaksanaan UU PKDRT, perintah perlindungan ini belum banyak digunakan dalam penanganan kasus.

4. KEBIJAKAN TENTANG TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG

Pasca ditandatangani SKB 3 Menteri dan POLRI, sejumlah kebijakan dikeluarkan oleh KPPPA - sebagai *leading sector*- sebagai arahan dalam mengembangkan dan menyelenggarakan layanan bagi perempuan korban kekerasan. Kebijakan tersebut diantaranya Keputusan Menteri Pemberdayaan Perempuan Nomor 17/MENEG-PP/VII/2003 tentang Pembentukan Sub Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak dan Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak. Kebijakan tersebut juga terkait dengan koordinasi penanganan kasus trafiking antar pihak terkait di kementerian/lembaga terkait.

Pasca terbitnya UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), kebijakan untuk penyelenggaraan layanan bagi korban TPPO terus berkembang. Perkembangan kebijakan ini tidak hanya di nasional tapi juga di daerah, dan antar daerah yang memiliki persinggungan antara wilayah pengirim, wilayah penerima dan wilayah transit. Pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2008 tentang Mekanisme Pelayanan Terpadu bagi Saksi dan/atau Korban dan Perdagangan Orang, Peraturan Presiden Nomor 69 tahun 2008 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Ada pula Permen PP dan PA Nomor 11 tahun 2012 tentang Panduan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang Berbasis Masyarakat dan Komunitas. Juga, Peraturan Menteri Sosial Nomor 22 tahun 2013 tentang Pemulangan WNI Korban Perdagangan Orang ke Daerah Asal.

Dalam perkembangannya, pada tahun 2017 Indonesia mengesahkan Konvensi ASEAN Menentang Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak melalui UU No. 12 Tahun 2017. Sebagai penguat penyelenggaraan layanan, juga terbit Peraturan

Menteri Sosial Nomor 108 tahun 2018 tentang Tim Kelompok Kerja Penanganan Rehabilitasi Sosial Korban Perdagangan Orang dan Tindakan Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak. Seluruh perkembangan kebijakan layanan bagi korban TPPO ini telah memicu laju pertumbuhan kebijakan serupa di tingkat daerah.

5. KEBIJAKAN TENTANG KESEHATAN

Selain KPPPA, Kementerian Kesehatan, sesuai tugas dan fungsinya, juga mengeluarkan kebijakan terkait pencegahan dan penanganan perempuan korban kekerasan. Di antaranya Himbauan Menteri Kesehatan No.659 tahun 2007 tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu di RS dan Pelayanan Korban di Puskesmas. Selain itu, juga ada Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1226/Menkes/SK/XII/2009 tentang Pedoman Penatalaksanaan Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak di Rumah Sakit. Di tahun yang sama, Kementerian Kesehatan juga telah melatih tenaga medis di tingkat Puskesmas untuk identifikasi pasien-pasien yang diduga mengalami kekerasan seksual. Hal tersebut sangat penting karena pada mulanya korban kekerasan seksual ketika berkunjung ke layanan-layanan kesehatan datang dengan keluhan sakit fisik. Kebijakan tersebut secara tidak langsung telah membantu mengungkap kekerasan yang dialami korban sehingga dapat dilakukan intervensi yang lebih tepat.

Terobosan di bidang kesehatan ini juga termuat dalam Undang-Undang nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan yang mengatur tentang pengecualian aborsi bagi perempuan korban perkosaan. Pengaturan tersebut memperbesar ruang pemulihan bagi korban perkosaan karena dapat terhindar dari kehamilan yang tidak diinginkan. Perintah UU ini telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pelatihan Dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi Atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan. Namun, penyelenggaraan layanannya masih penuh tantangan, terutama terkait polemik aborsi yang juga mempengaruhi cara pandang penyelenggara layanan.

6. KEBIJAKAN LAYANAN RUMAH AMAN

Rumah Aman atau tempat tinggal alternatif merupakan salah satu layanan vital untuk perlindungan perempuan korban kekerasan. Tanggung jawab penyelenggaraan rumah aman dapat ditemukan di dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban. Juga, diamanatkan dalam UU PKDRT. Implementasi tentang hal tersebut a.l. kemudian dijabarkan dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 102/HUK/2007 tentang Pendirian

dan Penyelenggaraan Pelayanan pada Rumah Perlindungan dan Trauma Center. Rumah perlindungan, atau dikenal juga dengan Rumah Aman atau *shelter*, didirikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan tujuan agar dapat memberikan pelayanan yang sesuai kebutuhan korban dan menghindari penyimpangan dalam pelayanan bagi korban. Terkait prosedur dan tata kelola tentang rumah aman juga ditemukan dalam pedoman penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak yang diterbitkan KPPPA pada tahun 2016.

Di masa pandemi Covid-19, banyak akses terhadap rumah aman menjadi terbatas bahkan sulit. Rumah aman yang diselenggarakan pemerintah mensyaratkan surat bebas Covid-19 dan keterangan sehat. Sementara perempuan korban kekerasan banyak berasal dari keluarga miskin dan pemerintah tidak menyediakan fasilitas tes gratis untuk Covid-19. Akses pada rumah aman juga sulit yang disediakan oleh organisasi masyarakat sipil. Sebagaimana yang terjadi di Maumere, rumah aman yang diselenggarakan lembaga layanan TRUK-F tidak menerima korban baru karena keterbatasan dalam memenuhi protokol kesehatan, termasuk fasilitasi Alat Pelindung Diri (APD). Sebagai alternatif, mereka mencari keluarga korban yang bersedia menerima korban untuk tinggal sementara dan kemudian berkoordinasi dengan aparat desa setempat untuk memastikan keamanan korban.³

3 15 Juni 2020, Komnas Perempuan. FGD Kajian Layanan bagi Perempuan Korban Kekerasan dan Perempuan Pembela HAM di Masa COVID 19.

BAB III

TEMUAN-TEMUAN UMUM DALAM ANGKA:

GAMBARAN UMUM KEBIJAKAN DAERAH TENTANG LAYANAN PENANGANAN KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Otonomi daerah yang bergulir di Era Reformasi memberikan ruang baru perumusan kebijakan di tingkat daerah yang memungkinkan pelayanan publik menjadi lebih cepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Peluang ini pula yang mendorong lahirnya kebijakan daerah terkait penanganan kekerasan terhadap perempuan, selain sebagai tindak lanjut dari kebijakan yang terbit di tingkat nasional. Bab ini akan menunjukkan berbagai temuan umum dalam angka terkait substansi kebijakan daerah mengenai pengadaan layanan bagi perempuan korban kekerasan.

A. SEBARAN KEBIJAKAN DAERAH TENTANG LAYANAN

Dalam kajian ini, Komnas Perempuan mencatat sekurangnya ada 414 kebijakan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan yang tersebar di seluruh Indonesia dari tahun 2000 hingga 2019. Kebijakan daerah tersebut sangat beragam, mulai dari peraturan daerah (perda), keputusan/instruksi kepala daerah, surat edaran hingga nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding*), dengan rincian sebagaimana tampak dalam Tabel 3 berikut.

Tabel 3
Kebijakan Daerah tentang Layanan berdasarkan Jenis Kebijakan

JENIS	PROVINSI	KAB/KOTA	JUMLAH
Peraturan Daerah	36	44	80
Peraturan Kepala Daerah	24	39	63
Surat Keputusan/ Instruksi/ Edaran Kepala Daerah	38	187	225
MoU	15	9	24
Lainnya			22
Jumlah	113	279	414

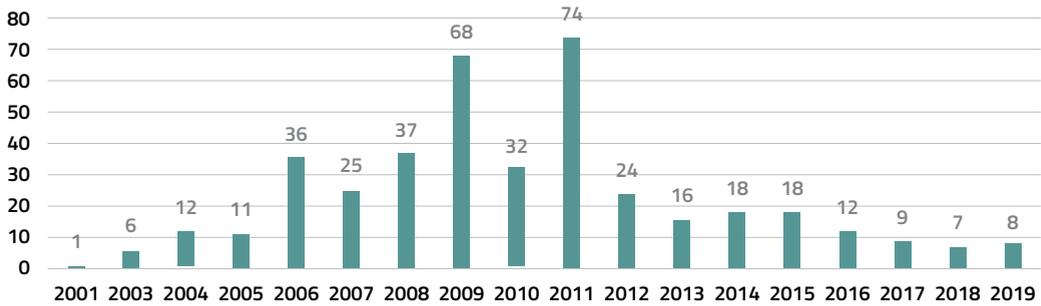
Dari data yang diperoleh Komnas Perempuan, 80 peraturan daerah diterbitkan dalam periode 2004 hingga 2019. Hal ini terkait perkembangan kebijakan di tingkat nasional, di mana pada tahun 2004 diterbitkan UU mengenai Pemerintah Daerah (UU 32 Tahun 2004) yang memberikan pedoman mengenai kewenangan daerah. Pedoman ini dikuatkan melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian diperbaharui melalui UU No. 9 Tahun 2015. Peraturan daerah merupakan hasil perumusan dari lembaga legislatif dan eksekutif di tingkat daerah, yaitu di tingkat provinsi, kota atau kabupaten. Terkait dengan kewenangan otonomi khusus, peraturan daerah ini dikenal dengan nama Qanun di Aceh sementara di tingkat provinsi di Papua dan Papua Barat disebut dengan Perdasus – Peraturan Daerah Khusus.

Selain peraturan daerah, Komnas Perempuan juga mencatat adanya 63 peraturan kepala daerah, baik itu gubernur, wali kota maupun bupati. Selain berbentuk peraturan, ada pula 225 kebijakan dalam bentuk surat keputusan, surat edaran maupun surat instruksi. Sebagian besar berkaitan dengan pembentukan lembaga penanganan kekerasan terhadap perempuan atau struktur pelaksanaannya, seperti Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Forum Koordinasi dll.

Untuk menguatkan layanan, ada pula daerah yang menerbitkan nota kesepahaman atau MoU antar institusi maupun antar daerah. Dari 24 MoU yang terdata, tersebut 9 di antaranya dilakukan oleh kabupaten/ kota, 14 Provinsi dan satu antar provinsi. Komnas Perempuan juga mencatat adanya 22 kebijakan terkait layanan yang 3 di antaranya diterbitkan oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (PMPKB), 6 kebijakan di tingkat desa dan 13 lainnya diterbitkan oleh Camat.

Jika dicermati lebih jauh, berbasis pada pencatatan Komnas Perempuan, maka pertumbuhan kebijakan terkait layanan dalam 10 tahun pertama mengalami peningkatan secara gradual setiap tahunnya. Peningkatan ini mencapai jumlah tertinggi pada 2011 sebanyak 71 (tujuh puluh satu) kebijakan untuk kemudian bergerak naik turun hingga 2018. Grafik 1 di bawah ini menunjukkan pergerakan pertumbuhan kebijakan layanan dari 2001 hingga 2018.

Grafik 1
Pertumbuhan Kebijakan terkait Layanan (N= 414)



Bertumbuhnya kebijakan layanan di tahun 2009 diduga didorong oleh adanya kebijakan pemerintah pusat terkait Pengarusutamaan Gender (PUG), yang mana PUG mensyaratkan bahwa skema pembangunan yang disusun harus juga melihat kebutuhan kelompok rentan yaitu Perempuan dan Anak. Pemenuhan hak mereka harus menjadi landasan bagi pemerintah daerah dalam merancang pembangunan ke depan. Sementara itu, pertumbuhan kebijakan di tahun 2011 ditengarai dipengaruhi oleh terbitnya Peraturan Menteri (Permen) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No 05 Tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu. Kedua Permen ini kemudian menjadi pegangan bagi pemerintah daerah terkait pemberian layanan bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Salah satu tugas bagi pemerintah daerah di dalam Permen ini adalah penyediaan laporan perkembangan layanan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat.

Tabel 4
Sebaran Kebijakan Berdasarkan Pulau

PULAU	JUMLAH
Jawa dan Madura	175
Kalimantan	52
Bali dan Nusa Tenggara	39
Maluku dan Papua	21
Sulawesi dan sekitarnya	40
Sumatera dan Kepulauan Riau	85
Antar Pulau	2
Jumlah	414

Dari 414 kebijakan yang dicatat, pertumbuhan kebijakan terbanyak ada di Pulau Jawa. Selain berkait dengan jumlah administrasi yang juga relatif lebih banyak dari pulau lainnya, hal ini diduga dipengaruhi oleh akses informasi yang lebih cepat mengingat pusat pemerintahan ada di pulau ini. Secara lebih terperinci, sebaran kebijakan berdasarkan pulau yang disampaikan pada Tabel 4 di atas terdiri dari:

- Pulau Jawa dan Madura: 175 kebijakan terdiri dari 39 kebijakan di tingkat provinsi, 91 kebijakan kabupaten, 28 kebijakan kota, 15 tingkat kecamatan, dan 2 di tingkat desa
- Pulau Kalimantan: 52 kebijakan terdiri dari 12 kebijakan di tingkat provinsi, 32 kebijakan kabupaten, dan 8 kebijakan kota
- Di Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur terdapat 28 kebijakan, dimana 7 di tingkat provinsi, 19 di tingkat kabupaten dan 2 di tingkat kota
- Di Bali, dari 11 kebijakan, 3 di tingkat provinsi, 7 di tingkat kabupaten dan 1 di tingkat kota
- Di Maluku, mencakup provinsi Maluku dan Maluku Utara, terdapat 9 kebijakan yang terdiri dari 3 kebijakan di tingkat provinsi, 4 tingkat kabupaten dan 2 di tingkat kota
- Di Papua dan Papua Barat, terdapat 12 kebijakan yang terdiri dari 8 kebijakan

di tingkat provinsi termasuk 1 peraturan daerah khusus, dan 4 kebijakan di tingkat kabupaten.

- Di Sulawesi, dari 40 kebijakan, 11 di tingkat provinsi, 21 di tingkat kabupaten dan 8 di tingkat kota
- Di Sumatera, dari 85 kebijakan, 28 di tingkat provinsi, 46 di tingkat kabupaten, 8 di tingkat kota dan 3 di tingkat desa

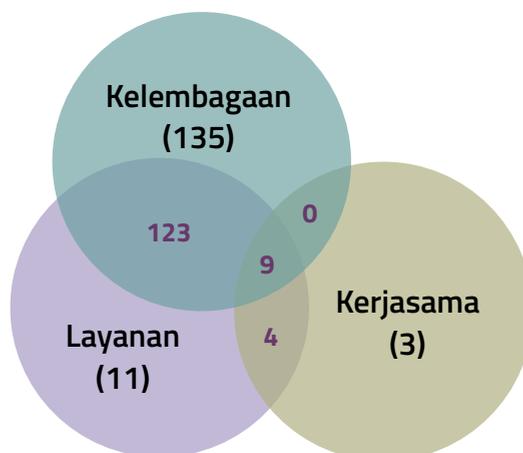
B. MUATAN KEBIJAKAN

Dari 414 kebijakan terkait layanan ada sebanyak 285 kebijakan yang dokumennya bisa didapatkan oleh Komnas Perempuan, baik melalui komunikasi dengan lembaga layanan setempat maupun melalui proses pencarian daring. Sementara dokumen 129 kebijakan lainnya tidak ada atau tidak tersedia secara *on-line* untuk diakses isinya. Adapun ke 285 kebijakan yang dimaksud terdiri dari 74 Peraturan Daerah, 60 Peraturan Kepala Daerah, 120 kebijakan selain peraturan kepala daerah, 15 nota kesepahaman dan 16 kebijakan lainnya dalam bentuk kebijakan instansi ataupun di tingkat kecamatan dan desa. Selanjutnya, hanya 285 kebijakan inilah yang akan dibedah muatannya untuk dapat menggambarkan kondisi materi muatan dalam kebijakan daerah tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan.

1. Aspek dan Isu Kekerasan terhadap Perempuan

Berkaitan dengan aspek pengaturan, dari 285 kebijakan yang dikaji, sebanyak 135 kebijakan mengatur hanya tentang kelembagaan. Ada juga 11 kebijakan yang hanya mengatur tentang layanan dan 3 kebijakan spesifik tentang kerjasama. Selebihnya, sebanyak 136 merupakan irisan dari pengaturan tentang kelembagaan, layanan dan kerjasama, sebagaimana tampak dalam Diagram 1. Sebanyak 9 kebijakan memuat ketiga hal ini, baik kelembagaan, layanan maupun kerjasama.

Diagram 1
Muatan Kebijakan tentang Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan
(N=285)



2. Konsep Layanan Terpadu

Dalam memberikan layanan bagi perempuan dan anak korban kekerasan, ada beberapa hak yang harus dipenuhi, agar layanan tersebut dapat disebut sebagai sebuah layanan terpadu yaitu: hak atas keadilan, kebenaran, pemulihan dan jaminan ketidakberulangan. Hak-hak korban tersebut merupakan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya dan oleh karena itu seharusnya dimuat dalam kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Guna memastikan pemenuhan hak tersebut, konsep layanan terpadu digagas. Layanan terpadu dipahami sebagai layanan yang memberdayakan kembali secara utuh perempuan korban kekerasan melalui penanganan medis, hukum, dan psiko-sosial, berdasarkan mekanisme kerja lintas disiplin dan institusi baik dari lingkungan pemerintah dan masyarakat yang dibangun bersama, bertanggung-gugat dan terjangkau oleh masyarakat (Komnas Perempuan, 2005: 9). Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dikatakan bahwa layanan terpadu mencakup pemahaman terselenggaranya layanan interdisipliner yang melibatkan beragam profesi dan lembaga seperti; medis, hukum dan psiko-sosial.

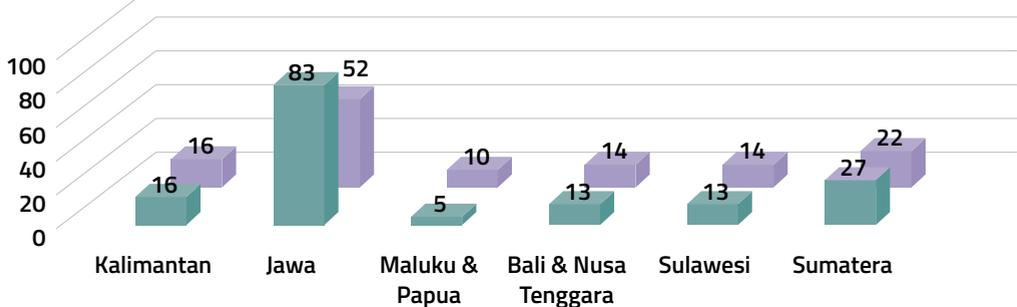
Keterpaduan dalam pemberian layanan secara strategis diharapkan bertujuan untuk memberdayakan korban dan secara praktis untuk memudahkan dan mempercepat layanan yang sesuai dengan kebutuhan korban, serta menjadikan layanan lebih tepat guna dan tepat sasaran. Secara operasional layanan terpadu dapat

dilakukan dalam satu atap atau banyak atap. Namun demikian, apa pun bentuk operasional dari layanan terpadu yang dipilih, yang terpenting adalah koordinasi, disiplin dan bidang kerja antara bidang hukum, medik dan psiko-sosial.

Konsep layanan terpadu ini juga harus didukung dengan beberapa hal, seperti mekanisme rujukan antara lembaga jika tidak memiliki layanan tersebut, mekanisme koordinasi dalam penanganan kasus, SOP dalam melakukan layanan sehingga dapat dipastikan korban tidak mengalami kekerasan kembali dan hak-haknya terpenuhi.

Konsep layanan terpadu di tingkat nasional tercermin pada Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No 05 Tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu. Permen ini menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pusat Pelayanan Terpadu yang selanjutnya disebut PPT adalah suatu unit kerja fungsional yang menyelenggarakan pelayanan terpadu untuk saksi dan/atau korban tindak kekerasan. Panduan Pembentukan dan Pengembangan PPT merupakan acuan bagi Pemerintah dan Pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dan Lembaga Masyarakat dalam upaya membentuk dan mengembangkan PPT di daerah untuk memberikan layanan terpadu bagi korban kekerasan. Pada Permen PPPA No 1 tahun 2010 juga ditegaskan bahwa Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah tolok ukur kinerja pelayanan unit layanan terpadu dalam memberikan pelayanan penanganan laporan/pengaduan, pelayanan Kesehatan, rehabilitasi social, penegakan dan bantuan hukum serta pemulangan dan reintegrasi sosial bagi perempuan dan anak korban kekerasan.

Grafik 2
Konsep Layanan Terpadu di dalam Kebijakan Daerah (N= 285)



Berdasarkan kajian terhadap 285 kebijakan layanan, ditemukan bahwa sebanyak 128 kebijakan yang di dalamnya mencantumkan konsep “layanan terpadu”, sedangkan 157 kebijakan terkait layanan tidak secara eksplisit mencantumkan maupun memasukkan konsep layanan terpadu. Grafik 2 memperlihatkan temuan tersebut

dalam sebaran pulau lokasi kebijakan ini ditemukan. Kebijakan terkait layanan yang mencantumkan konsep layanan terpadu ada di Pulau Jawa sebanyak 52 kebijakan, kemudian Sumatera, Kalimantan dan yang paling sedikit ada Maluku sebanyak 3 kebijakan. Lebih lanjut mengenai kelengkapan dalam kebijakan layanan terpadu akan dibahas pada bab IV.

3. Layanan Pengaduan *online*

Salah satu cara untuk mendekatkan akses layanan bagi perempuan korban adalah dengan layanan pengaduan *online* atau secara daring. Layanan ini memungkinkan korban yang tidak bisa datang ke lembaga layanan, tetap dapat mengadukan kekerasan yang mereka alami dan mendapat bantuan lewat layanan *online*. Pengembangan layanan *online* ini merupakan salah satu terobosan baru terkait pemberian layanan yang harus diapresiasi. Terobosan ini sangat membantu perempuan korban yang tinggal jauh dari lembaga layanan atau korban yang masih takut untuk datang ke lembaga layanan. Juga, pada saat pembatasan mobilisasi akibat pandemi, seperti dalam situasi pencegahan penyebaran Covid-19 yang kini tengah dihadapi.

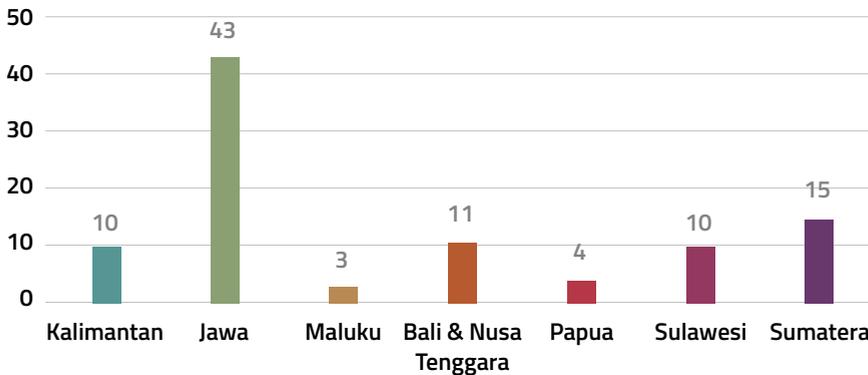
Hasil kajian menemukan bahwa ada 5 dari 285 kebijakan yang mengatur tentang layanan pengaduan *online* ini. Kelima kebijakan tersebut ada di Bulukumba, Papua, Sumatera Barat, Jawa Timur dan Yogyakarta. Yogyakarta memiliki satu kebijakan yang khusus mengatur tentang layanan online yaitu kebijakan Wali kota Yogyakarta Nomor 106 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan *Hotline Service* Sistem Informasi Aduan Kekerasan terhadap Anak dan Perempuan di Kota Yogyakarta. Namun demikian, kebijakan daerah lainnya terkait layanan *online* ini tidak mengatur secara detail misalnya tentang jangka waktu layanan apakah selama 24 jam; apakah perlu penanganan segera untuk korban termasuk jika yang mengadu/melapor bukan korban langsung. Penjelasan lebih detail dari layanan *online* ini perlu dituangkan untuk memandu langkah terstruktur dari lembaga penyedia layanan.

4. Layanan Rumah Aman

Rumah aman termasuk salah satu kebutuhan mendesak bagi sebagian perempuan korban kekerasan, terutama mereka yang mengalami ancaman dan membutuhkan tempat tinggal yang aman untuk sementara. Korban tidak jarang mendapat ancaman baik dari pelaku ataupun keluarganya, sehingga tinggal di rumah aman selama penyelesaian kasus kekerasan akan melindungi korban. Oleh karena itu, keberadaan rumah aman menjadi salah satu fasilitas yang penting bagi perempuan korban dan seharusnya tersedia di setiap daerah.

Terkait layanan rumah aman ini, dari 285 kebijakan daerah tentang layanan yang dikaji, ditemukan bahwa ada 96 kebijakan yang mengatur mengenai penyediaan rumah aman bagi perempuan korban. Grafik 3 memperlihatkan secara kuantitatif sebaran kebijakan tentang rumah aman berdasarkan wilayah. Dari 96 kebijakan yang mengatur fasilitas rumah aman, sebanyak 43 kebijakan dikeluarkan di wilayah Jawa dan sedikit di wilayah Maluku. Hal ini diduga dipengaruhi oleh wilayah administrasi yang banyak di daerah Jawa dan juga jumlah SDM yang memadai. Sementara di wilayah Maluku, layanan rumah aman jauh lebih sedikit dibandingkan dengan kondisi geografisnya yang bersifat kepulauan. Kondisi ini kemudian berdampak pada sulitnya perempuan korban mengakses layanan rumah aman tersebut.

Grafik 3
Kebijakan Daerah terkait Rumah Aman (N= 96)



Selain rumah aman yang disediakan oleh pemerintah, sejumlah lembaga layanan berbasis masyarakat di beberapa daerah juga memiliki rumah aman yang juga digunakan oleh P2TP2A untuk menitipkan perempuan korban. Misalnya di Bengkulu ada rumah aman yang dimiliki oleh WCC Cahaya Perempuan; Yogyakarta memiliki Rifka Annisa; Jawa Tengah mempunyai LRC-KJHAM, sedangkan NTT memiliki Truk F dan Maluku memiliki Yayasan Gasira dan masih ada beberapa lembaga layanan berbasis komunitas lainnya. Hal ini tentu saja sangat membantu korban terkait layanan dan rasa aman.

Namun, dari 96 kebijakan yang memuat tentang rumah aman, sebagian besar tidak secara jelas mengatur tentang siapa yang bertanggung jawab atas rumah aman tersebut. Hanya ada 2 kebijakan yang secara spesifik mengatur mengenai rumah aman. Pertama, Keputusan Bupati Belu (NTT) tahun 2012 tentang Pembentukan Tim

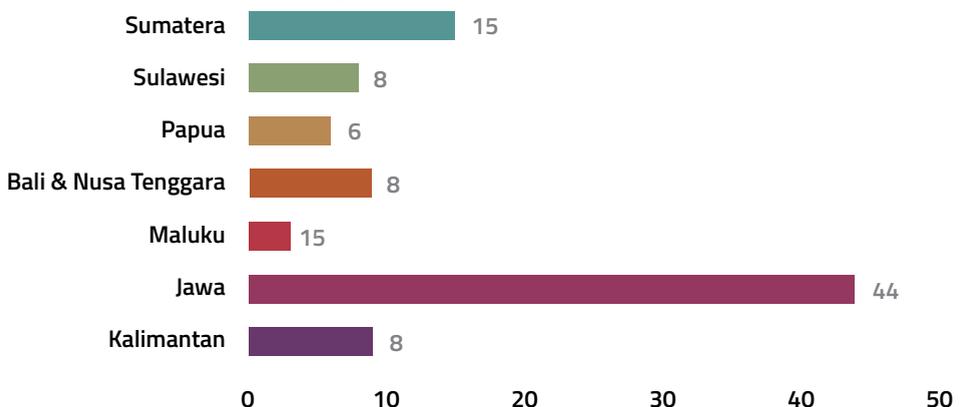
Pendamping Perempuan dan Anak Petunjuk Pengelola Rumah Aman. Lalu kedua, pada tahun 2018, Gubernur DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 28 tentang rumah aman bagi perempuan dan anak korban tindak kekerasan. Peraturan ini memuat penjelasan mengenai siapa saja yang berhak/dapat mengakses rumah aman tersebut, tugas, pengelolaan rumah aman serta pembiayaan selama korban berada di rumah aman tersebut.

5. Layanan Medikolegal, termasuk visum

Visum merupakan salah satu alat bukti terjadinya kekerasan, oleh karena itu layanan visum menjadi bagian penting yang penting ada bagi perempuan korban kekerasan. Perintah visum dikeluarkan oleh Aparat Penegak Hukum (APH), dalam hal ini kepolisian. Sedangkan pelaksanaan visum dilakukan oleh tenaga medis. Hasil visum bersifat rahasia dan dipergunakan hanya untuk kepentingan proses hukum. Layanan visum penting disediakan secara gratis oleh pemerintah guna memperluas akses perempuan korban kekerasan dalam memperjuangkan keadilan.

Grafik 4 memperlihatkan bahwa dari 285 kebijakan layanan yang dikaji, sebanyak 94 (sembilan puluh empat) kebijakan telah mengatur *medikolegal*/ layanan visum bagi korban kekerasan. Grafik 4 juga menunjukkan persebaran wilayah kebijakan daerah tentang visum yang terdapat di semua wilayah di Indonesia tetapi masih terpusat di Pulau Jawa.

Grafik 4
Kebijakan Daerah tentang Layanan Visum Berdasarkan Pulau (N = 94)



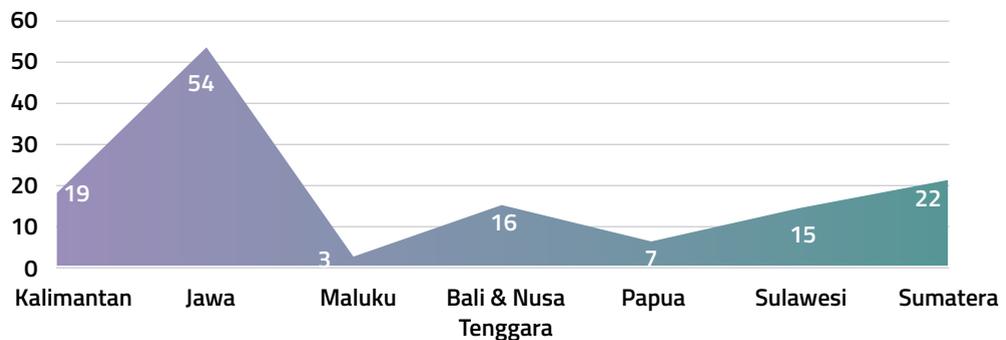
6. Bantuan Hukum

Layanan bantuan hukum sangat penting dalam memastikan akses perempuan korban pada hak atas kebenaran dan keadilan. Banyak perempuan korban kekerasan tidak berani melapor karena tidak memahami proses hukumnya. Selain itu, keengganan melapor juga disebabkan adanya ketakutan korban harus mengeluarkan sejumlah biaya jika melapor ke petugas kepolisian atau bahkan dilaporkan balik oleh pelaku jika melaporkan peristiwa kekerasan yang dialaminya. Ketersediaan layanan bantuan hukum termasuk konseling hukum juga sangat terkait dengan hak atas informasi karena korban akan mendapatkan penjelasan dan pemahaman atas situasi dan proses hukum yang akan dilaluinya. Dengan informasi ini diharapkan korban menjadi lebih tahu, percaya diri dan dapat memutuskan langkah selanjutnya.

Berdasarkan kajian, dari 285 kebijakan layanan yang ada di daerah, ada 136 kebijakan yang mengatur bantuan hukum bagi perempuan korban kekerasan, mulai dari pendampingan proses hukum hingga konseling hukum. Bantuan hukum ini juga tersedia secara gratis di lembaga penyedia layanan sehingga korban tidak perlu mengeluarkan biaya. Pendampingan hukum ini disediakan untuk semua korban yang menempuh proses hukum baik itu pidana maupun perdata akibat dari kekerasan yang dialaminya.

Grafik 5

Kebijakan Daerah tentang Layanan Hukum Berdasarkan Sebaran Daerah (N=136)



Namun demikian, sebagaimana tampak pada Grafik 5, ketersediaan layanan bantuan hukum ini masih lebih banyak tersedia di wilayah Jawa. Hal ini bisa jadi karena populasi di daerah lain tidak sepadat wilayah Jawa, selain juga karena wilayah Jawa memiliki fasilitas, infrastruktur, teknologi dan ketersediaan sumber daya manusia pengelola layanannya. Keberadaan pusat pemerintahan di wilayah Jawa juga diduga menyumbang pada kecepatan informasi dan penyebarannya terkait layanan bantuan hukum.

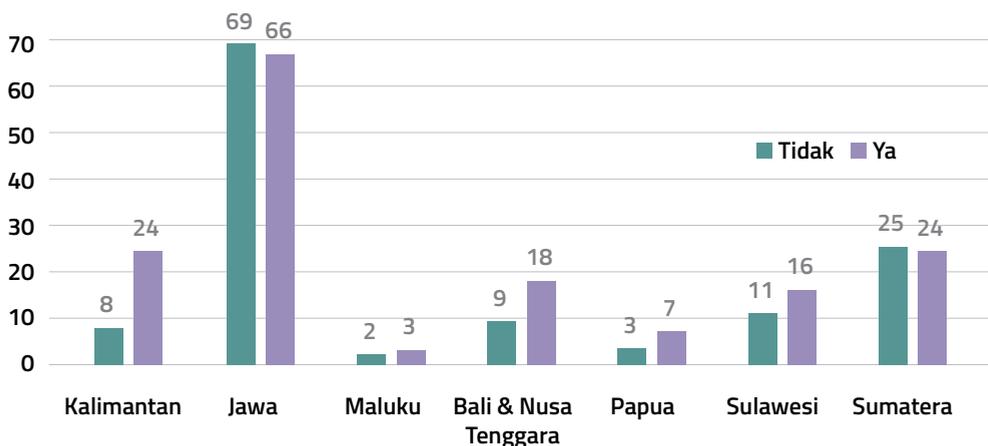
Layanan bantuan hukum ini banyak disediakan secara langsung oleh lembaga layanan. Jika mereka tidak memiliki layanan tersebut, maka akan dilakukan proses rujukan ke lembaga lain seperti Lembaga Bantuan Hukum (LBH) yang lebih memiliki kapasitas untuk membantu korban. Kajian ini juga menemukan bahwa kebijakan terkait layanan bantuan hukum meningkat di tahun 2011 yaitu sebanyak 23 kebijakan. Peningkatan ini diduga dipengaruhi oleh adanya kebijakan di tingkat pusat terkait UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

7. Konseling

Layanan konseling merupakan salah satu layanan yang penting bagi perempuan korban karena dampak kekerasan yang dialami dapat mempengaruhi kehidupan korban selanjutnya, baik terhadap pribadi korban sendiri, keluarga maupun lingkungan tempat tinggal korban. Oleh karena itu, layanan konseling ditujukan untuk membantu korban mengatasi dampak akibat kekerasan termasuk dampak lanjutannya.

Grafik 6 menunjukkan bahwa layanan konseling ada di 158 kebijakan daerah dan merupakan layanan yang tinggi prosentase diaturnya di dalam kebijakan daerah. Layanan tersebut disediakan oleh lembaga pengada layanan baik itu P2TP2A, PPT maupun UPTD. Jika layanannya tidak tersedia di lembaga pengada layanan, maka korban akan dirujuk ke lembaga lain yang menyediakan layanan konseling atau profesional yang memiliki kerjasama dengan lembaga pengada layanan.

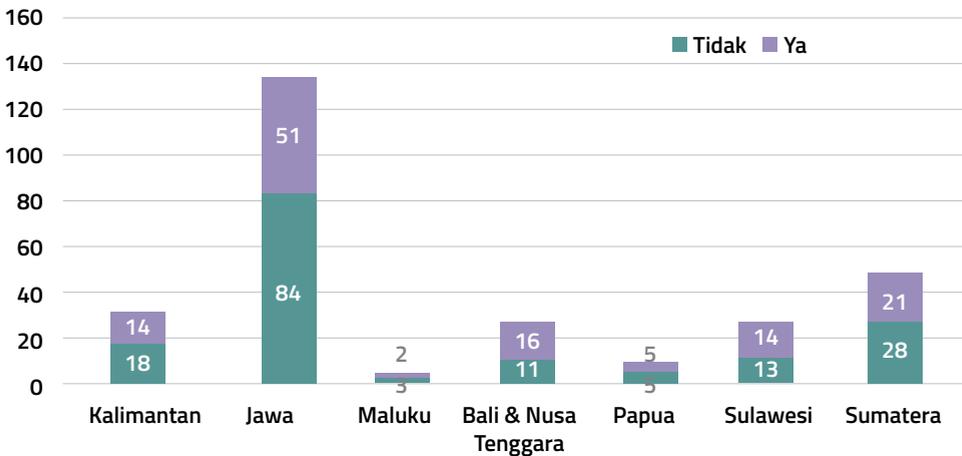
Grafik 6
Kebijakan Daerah tentang Layanan Konseling berdasarkan Sebaran Wilayah (N=285)



8. Mekanisme rujukan

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan tidak dapat dilakukan oleh satu lembaga saja mengingat kebutuhan perempuan korban tidaklah tunggal. Ada banyak layanan yang dibutuhkan korban untuk menyelesaikan persoalan kekerasan yang dialaminya. Di sisi lain, lembaga penyedia layanan tidak memiliki semua layanan yang dibutuhkan. Oleh karena itu, proses rujukan perlu dilakukan antar lembaga penyedia layanan sehingga kebutuhan korban tetap dapat dilayani dengan optimal.

Grafik 7
Kebijakan Daerah terkait Layanan Rujukan Berdasarkan Sebaran Wilayah (N=285)



Berdasarkan hasil kajian terhadap 285 kebijakan ditemukan sebanyak 162 kebijakan layanan di daerah yang memasukkan mekanisme rujukan ke dalam kebijakannya sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 7. Mekanisme rujukan ini dilakukan antar lembaga layanan, baik yang dikelola pemerintah maupun yang dikelola oleh masyarakat sipil dan sebagian besar merupakan kebijakan daerah di Pulau Jawa. Sayangnya, sebagian besar pengaturan tentang mekanisme pelaksanaan rujukan ini tidak terlalu jelas. Klausul yang tersedia hanya memuat “jika korban membutuhkan layanan lain, maka lembaga layanan merujuk korban ke pihak atau lembaga lain yang menyediakan”. Tidak ada pedoman atau petunjuk tertentu dalam hal perujukan dan mengasumsikan bahwa semua petugas lembaga penyedia layanan dapat secara proaktif melakukan proses perujukan dengan benar. Oleh karena itu penting ada pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme rujukan, termasuk terkait petunjuk teknis melakukan rujukan misalnya penyediaan formulir perujukannya.

9. Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP)

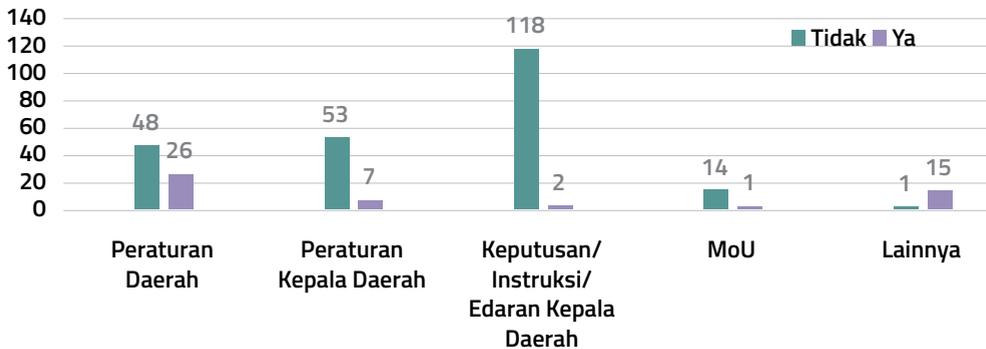
Selain layanan terpadu, sejak tahun 2002 Komnas Perempuan juga mengembangkan konsep Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan. Konsep SPPT-PKKTP ini adalah sebuah sistem terpadu yang menunjukkan proses keterkaitan antar instansi/pihak yang berwenang menangani (menyidik, menuntut dan mengadili) kasus kekerasan terhadap perempuan (KtP) dan akses layanan, terutama pemulihan, yang mudah dan terjangkau bagi perempuan korban dalam setiap proses peradilan kasus KtP. SPPT-PKKTP dibangun oleh Komnas Perempuan bekerja sama dengan tiga lembaga lain pada awal tahun 2000 dan dikukuhkan melalui Nota Kesepahaman lima lembaga di tahun 2011 bersama Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Kepolisian, KPPPA, Peradi dan Komnas Perempuan.

Dari kajian terhadap 285 kebijakan layanan, hanya ada 4 (empat) kebijakan daerah yang memuat layanan terpadu berbasis pada konsep SPPT-PKKTP dalam kebijakan daerah yaitu Maluku, Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan. Tiga diantaranya dalam bentuk MoU sedangkan 1 (satu) kebijakan berupa Peraturan Gubernur Jawa Tengah pada tahun 2017.

10. Layanan Berbasis Komunitas

Salah satu bentuk lain dalam mendekatkan akses bagi perempuan korban kekerasan adalah membangun layanan berbasis komunitas. Layanan komunitas ini akan sangat membantu perempuan korban karena kedekatan lokasi dengan tempat tinggalnya. Layanan ini juga terutama sangat penting bagi perempuan korban yang tinggal di wilayah-wilayah terpencil. Terlebih di tengah keterbatasan ketersediaan SDM di lembaga layanan milik pemerintah maupun lembaga yang dikelola masyarakat sipil.

Grafik 8
Layanan Berbasis Komunitas Berdasarkan Jenis Kebijakan (N=285)



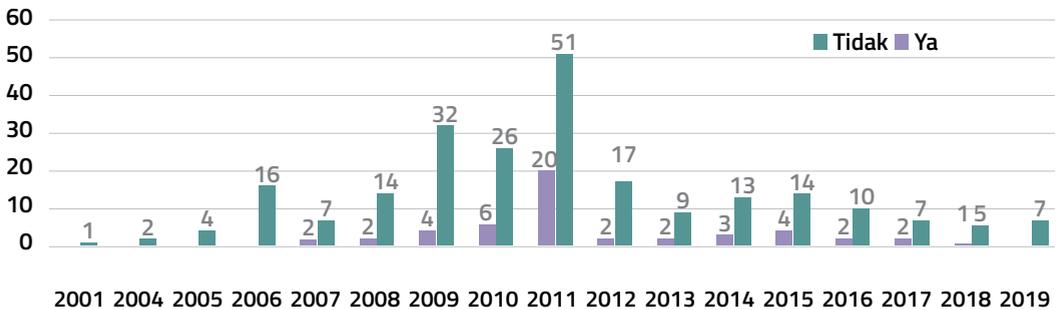
Grafik 8 memperlihatkan adanya 51 dari 285 kebijakan yang memuat tentang layanan di tingkat komunitas dengan sebaran yang cukup beragam. Bahkan ada beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa maupun kecamatan terkait pembentukan lembaga layanan di tingkat komunitas, misalnya:

- Peraturan Desa Sidourip dan Jayakarta, Kabupaten Bengkulu Utara, tahun 2005 yang menjadi dasar dibentuknya tim penanganan perempuan dan korban kekerasan di desa tersebut.
- Peraturan Kepala Desa Sunda Kelapa, Bengkulu Utara, tahun 2006 untuk penanganan perempuan dan anak korban kekerasan.
- Tahun 2009 dan 2010 melalui Keputusan Kepala Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana Semarang dibentuklah Tim penanganan Kekerasan terhadap Perempuan/Anak berbasis Gender di tingkat kecamatan Gunung Pati dan Banyumanik.
- Tahun 2011, Yogyakarta memiliki 11 kecamatan yang berinisiatif membentuk Forum Penanganan Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak.

11. Anggaran

Pelaksanaan layanan bagi perempuan korban kekerasan tentu saja membutuhkan sejumlah biaya yang harus dikeluarkan. Jumlahnya pun terbilang cukup besar untuk dapat memenuhi kebutuhan korban secara komprehensif di setiap kasus kekerasan terhadap perempuan. Biaya tersebut tentu saja tidak bisa sepenuhnya dibebankan kepada perempuan korban kekerasan. Hal ini menjadi tanggung jawab dan kewajiban negara melalui pemerintah sebagai salah satu bentuk pemenuhan hak perempuan korban kekerasan.

Grafik 9
Kebijakan Daerah terkait Anggaran Layanan Berdasarkan Tahun Terbit Kebijakan (N=285)

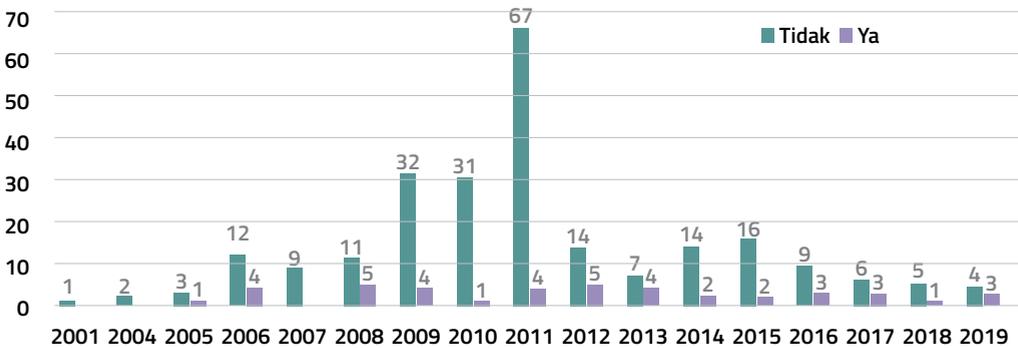


Hasil kajian menemukan bahwa ada 235 kebijakan daerah dari 285 kebijakan terkait layanan yang mengatur tentang anggaran layanan sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 9. Tampak bahwa kebijakan terkait anggaran ini banyak dikeluarkan pada 2011. Hal ini diduga dipicu oleh hadirnya dua Peraturan Menteri PPPA tahun 2010 yaitu No. 1 dan No. 5 yang di dalamnya mengatur tentang pendanaan layanan terpadu. Keduanya menyebutkan bahwa sumber anggaran untuk melaksanakan layanan bagi perempuan (dan anak) korban kekerasan berasal dari APBD dan sumber lainnya. Aturan ini kemudian diikuti oleh kebijakan daerah yang hampir seluruhnya menyatakan bahwa pendanaan berasal dari APBD dan di beberapa kebijakan, anggaran dikatakan ditanggung oleh masing-masing SKPD/OPD terkait.

12. Standar Operasional Prosedur (SOP)

Pemberian layanan bagi perempuan korban kekerasan tidak bisa dilakukan sembarangan. Ada aturan-aturan khusus yang harus diperhatikan; ada aturan-aturan yang perlu ditaati ketika memberikan bantuan bagi perempuan korban kekerasan agar korban tidak mengalami reviktimisasi. Aturan-aturan tersebut bisanya tertuang dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) yang diatur serta disusun oleh masing-masing lembaga layanan sesuai dengan layanan yang ada di masing-masing lembaga. SOP tersebut juga harus diketahui oleh semua, baik petugas pemberi layanan maupun lembaga lainnya, terutama lembaga yang menjadi mitra dalam mekanisme rujukan.

Grafik 10
Kebijakan Daerah terkait Pengaturan SOP Layanan berdasarkan Tahun Terbit Kebijakan (N=285)



Hasil kajian menemukan adanya 42 dari 285 kebijakan daerah terkait layanan yang memuat tentang SOP. Kebijakan daerah itu terbit dalam beragam tahun, sebagaimana tampak dalam Grafik 10. Dari 42 kebijakan terkait SOP layanan tersebut, 7 (tujuh) di antaranya merupakan kebijakan yang secara spesifik mengatur tentang kebijakan terkait SOP. Sementara 35 lainnya hanya menyebutkan terkait SOP, namun tidak menyebutkan SOP apa saja yang harus dibuat guna mendukung layanan bagi perempuan korban. Ketujuh kebijakan tentang SOP yang dimaksud adalah:

- Tiga kebijakan tentang SOP terkait standar layanan bagi perempuan dan anak korban kekerasan
- Satu kebijakan tentang SOP terkait rumah aman
- Satu kebijakan tentang SOP terkait prosedur pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan dan anak
- Dua kebijakan tentang SOP terkait mekanisme kerja pelayanan terpadu bagi perempuan dan anak

13. Monitoring dan pelaporan

Monitoring dan pelaporan merupakan upaya untuk memantau dan memberikan rekomendasi perbaikan kualitas layanan bagi perempuan korban kekerasan. Berbasis pada hasil monitoring, penyedia layanan akan mendapatkan data dan informasi terkait hambatan dan kepuasan korban selama mengakses layanan yang tersedia dan sejauh mana perempuan korban menerima manfaat dari layanan yang diberikan. Selain itu, hasil monitoring juga dapat memperlihatkan sebaran kasus-kasus yang terjadi di

wilayah tersebut, kendala dan tantangan yang dihadapi dalam penanganannya. Hasil monitoring tersebut kemudian dapat dirumuskan dan dijadikan basis untuk membangun strategi-strategi baru penanganan ke depan, termasuk kebijakan pendukung yang perlu dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan.

Diagram 2
Sebaran Berdasarkan Pulau tentang Kebijakan Daerah memuat Monitoring & Pelaporan Layanan (N=130)

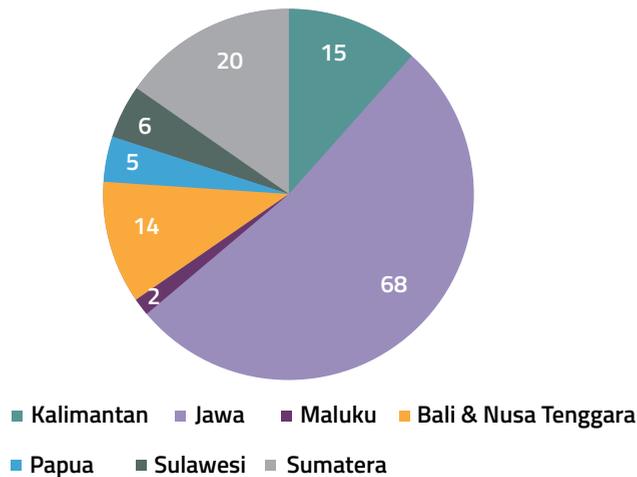


Diagram 2 di atas memperlihatkan bahwa dari dari kajian terhadap 285 kebijakan terkait layanan ditemukan sebanyak 130 kebijakan yang mengatur tentang monitoring dan pelaporan terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan. Laporan tersebut disusun oleh lembaga layanan, kemudian laporan tersebut diserahkan kepada pimpinan daerah. Sayangnya, tidak ada pengaturan lebih lanjut tentang tindak lanjut dari pelaporan dan evaluasi ini. Sedangkan, 155 kebijakan terkait layanan tidak mengatur tentang kewajiban monitoring dan pelaporan.

C. LAYANAN PADA KONTEKS KHUSUS

Kekerasan terhadap perempuan terjadi dalam berbagai konteks. Selain dalam lingkup rumah tangga, kekerasan terhadap perempuan juga terjadi akibat lapisan identitas perempuan, seperti suku, agama, status ekonomi, dan status sosial lainnya. Seluruh lapisan itu dapat menambah kerentanan perempuan pada kekerasan.

Jika dilihat dari jenis kekerasan terhadap perempuan yang diatur di dalam 285

kebijakan tersebut, sebanyak 216 kebijakan menyebutkan kekerasan terhadap perempuan dan anak, 27 kebijakan bersifat umum serta 2 kebijakan yang hanya ditujukan pada kasus kekerasan terhadap perempuan. Selbihnya, pengaturan bersifat lebih spesifik pada konteks tertentu kekerasan terhadap perempuan, yaitu:

- KDRT: 6 kebijakan yang spesifik tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan di dalam rumah tangga, 1 kebijakan tentang kekerasan terhadap istri, dan 1 kebijakan yang ditujukan untuk kasus KDRT dan trafiking
- Trafiking: 19 kebijakan spesifik untuk kasus trafiking, 1 kebijakan yang bersilangan dengan isu HIV/AIDS dan kekerasan terhadap perempuan dan anak secara umum,
- Kekerasan seksual: 2 kebijakan diperuntukkan pada kasus kekerasan seksual, 1 kebijakan tentang eksploitasi seksual komersial
- Konflik: 2 kebijakan khusus terkait konflik dan pelanggaran HAM, dan 1 kebijakan yang memiliki perhatian khusus pada korban konflik
- Kesehatan reproduksi: 1 kebijakan mengenai layanan korban kekerasan terkait kesehatan reproduksi
- Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH): 3 kebijakan
- Disabilitas: 2 kebijakan yang dengan spesifik menyebutkan perhatian pada kerentanan disabilitas
- Lansia: hanya 1 kebijakan yang menyebutkan perhatian pada kerentanan lansia

1. Konflik dan Pelanggaran HAM Masa Lalu

Pelanggaran HAM masa lalu terjadi karena konflik bersenjata maupun dalam konteks kontestasi politik seperti peristiwa terkait DOM Aceh dan Papua, konflik benuansa suku seperti di wilayah Kalimantan, konflik benuansa agama seperti di Maluku dan Poso, juga Tragedi 65 dan Tragedi Mei 98. Di dalam peristiwa-peristiwa itu, perempuan secara langsung maupun tidak langsung menjadi korban. Upaya penanganannya pun membutuhkan perhatian yang berbeda.

Dalam kajian kebijakan daerah terkait layanan ditemukan bahwa tidak banyak pemerintah daerah yang wilayahnya rawan konflik memiliki kebijakan tersendiri maupun terintegrasi. Kajian ini hanya menemukan 3 kebijakan layanan terkait wilayah konflik. Pertama, Keputusan Bupati Bireun Nomor: 260/639/2004 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Trauma Center Untuk Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Konflik. Kehadiran PPT ini diharapkan dapat mendukung

upaya pemenuhan hak-hak perempuan dan anak yang menjadi korban konflik baik selama maupun pasca konflik. Kedua, Perdasus Papua Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pemulihan Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM. Perumusan kebijakan ini menggunakan kewenangan dari UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang kemudian diperbarui dengan UU No. 35 Tahun 2008. Perhatian diberikan kepada perempuan asli Papua dan penekanan diberikan pada upaya-upaya pemulihan korban melalui pendampingan psikososial termasuk dukungan pemberdayaan ekonomi, selain kesehatan dan bantuan hukum. Ketiga, Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor 6 tahun 2008, tentang Penyelenggaraan Perlindungan, Pelayanan dan Pemulihan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Meski di bagian ketentuan umum disebutkan mengenai konteks perempuan korban konflik, namun sayangnya di dalam batang tubuh pengaturan Perda Poso ini tidak ditemukan adanya perhatian khusus pada kondisi perempuan pada konteks tersebut.

2. Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Dari 285 kebijakan yang dikaji, terdapat 6 kebijakan yang spesifik tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan di dalam rumah tangga; 1 kebijakan tentang kekerasan terhadap istri, dan 1 kebijakan yang ditujukan untuk penanganan kasus KDRT dan trafiking. Pada kebijakan yang mengatur terkait kekerasan dalam rumah tangga, UU PKDRT merupakan rujukan utama. Salah satu fitur khas dari pengaturan ini adalah adanya penyebutan eksplisit pemulihan dalam bentuk pemberdayaan ekonomi dan pemulihan secara rohani.

Pemberdayaan ekonomi tentu saja akan sangat membantu bagi perempuan korban terutama korban kekerasan dalam rumah tangga. Tidak jarang korban terus bertahan menjadi korban, karena ketergantungan ekonomi dengan pelaku kekerasan. Dengan melaporkan kasusnya maka korban telah merisikokan perkawinannya dan berdampak pada kondisi ekonomi, diri dan anak-anaknya. Program pemberdayaan ekonomi pada konteks pemulihan memungkinkan korban untuk membangun kepercayaan diri dalam merespon situasi kekerasan yang menimpanya maupun dalam membangun kehidupannya kembali.

Komnas Perempuan juga mencatat terobosan yang dilakukan melalui Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Pemotongan Gaji Untuk Nafkah Anak dan Mantan Istri di Lingkungan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat. Aturan ini dimaksudkan untuk memastikan perempuan korban kekerasan terhadap istri tetap dapat mengakses sebagian dari gaji mantan suaminya, terutama untuk penghidupan anak-anaknya. Pada kebijakan ini diatur

tentang kewajiban pelaku untuk tunduk pada aturan ini dan juga mekanisme pelaksanaannya. Dalam catatan Komnas Perempuan, peraturan ini masih menjadi acuan dalam gugatan perempuan korban kekerasan dalam memproses permohonan cerai.

Dalam konteks KDRT, tercatat pula 1 kebijakan yang ditujukan untuk pengaturan tentang KDRT dan trafiking. Namun, pengaturannya lebih menekankan pada persoalan KDRT dan trafiking sebagai dua isu kekerasan terhadap perempuan yang terpisah. Dari aspek kelembagaan, kebijakan ini menjadi dasar pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) yang berpusat di rumah sakit. Untuk memastikan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan terjadi, selain memandatkan adanya koordinasi rumah sakit dengan lembaga layanan lainnya, kebijakan ini juga memuat pengaturan pelatihan bagi petugas rumah sakit.

3. Perdagangan Orang atau Trafiking

Selain kebijakan yang memfokuskan pada kasus KDRT dan Trafiking, Komnas Perempuan juga mencatat adanya 19 kebijakan spesifik untuk kasus trafiking dan 1 kebijakan yang bersilangan dengan isu HIV/AIDS dan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Kebijakan daerah terkait trafiking merujuk pada UU Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPPO) dan terutama mengatur tentang kelembagaan dalam bentuk gugus tugas. Peran dari gugus tugas itu adalah terkait dengan upaya pencegahan, penyediaan layanan dan pendampingan bagi korban. Termasuk di dalam upaya pencegahan adalah pengawasan dalam memberikan perizinan usaha rekrutmen tenaga kerja atau juga dengan memperketat aturan persyaratan bekerja di luar negeri, seperti Surat Rekomendasi Bekerja di Luar Daerah (SRBLD).

Pada kebijakan terkait trafiking juga menyebutkan keterkaitan dengan kekerasan terhadap anak; rujukan kebijakannya adalah pada hak atas penghormatan bagi kelangsungan hidup, tumbuh dan tumbuh kembang anak. Pada hak ini negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan anak dapat hidup di lingkungan tanpa kekerasan. Upaya perlindungan anak dari trafiking menjadi bagian Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Sementara itu, pada kebijakan tentang kekerasan terhadap perempuan dan anak yang secara eksplisit menyebutkan HIV/AIDS dan *trafiking*, ternyata pengaturannya tidak menunjukkan keterkaitan dari ketiga isu yang dimaksud. Selain itu tidak ada penjelasan mengenai layanan spesifik bagi perempuan dan anak yang hidup dengan HIV/AIDS. Catatan menariknya, dalam kebijakan ini ada aturan mengenai perlindungan

bagi perempuan di tempat kerja, terkait aturan jam kerja, lembur dan juga pemenuhan hak bagi perempuan yang bekerja. Selain itu juga ada aturan tentang tidak boleh memecat seorang perempuan pekerja dengan alasan pernikahan yang dilakukannya.

4. Kekerasan Seksual dan Kesehatan Reproduksi

Pada kebijakan terkait kekerasan seksual, termasuk eksploitasi seksual komersial, salah satu fokusnya adalah pencegahan kekerasan seksual di lingkungan sekolah demi menciptakan lingkungan yang kondusif dan bebas dari kekerasan seksual. Kebijakan ini mendorong adanya komitmen pihak sekolah untuk menjatuhkan hukuman berat bagi pelaku kekerasan seksual di lingkungan sekolah.

Pada konteks pencegahan kekerasan seksual, upaya pendidikan bagi remaja diatur agar mereka dapat memahami berbagai hal tentang kesehatan reproduksi dan risiko yang dapat mereka alami akibat hubungan seksual pranikah, termasuk menjadi korban kekerasan seksual dalam pacaran. Selain itu juga ada kewajiban layanan konseling bagi mereka yang ingin lebih memahami kesehatan reproduksi.

Dalam konteks pemulihan, layanan kesehatan memiliki kontribusi penting. Layanan yang dimaksud termasuk layanan pada kesehatan reproduksi. Layanan ini penting terutama pada korban kekerasan seksual maupun kekerasan lainnya yang menyebabkan dampak pada kesehatan reproduksi dan seksual korban. Pada Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta nomor 169 tahun 2016 tentang Kepesertaan dan Pelayanan Jaminan Kesehatan, terdapat aturan tentang jaminan kesehatan yang bersifat gratis bagi perempuan korban kekerasan yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan layanan kesehatan ini. Adanya jaminan kesehatan seperti ini akan sangat membantu meringankan beban bagi perempuan korban.

5. Kekerasan terhadap Anak dan Anak Berhadapan Dengan Hukum

Pada kebijakan-kebijakan terkait kekerasan terhadap anak, terdapat pengaturan tentang perlindungan anak dalam situasi darurat, misalnya saat terjadi bencana alam. Ada pula yang mengatur tentang tahapan pembentukan kota layak anak. Pengaturan serupa ini merujuk pada UU 23 Tahun 2002 yang diperbarui dengan UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

Selain itu, kajian juga menemukan adanya 3 kebijakan daerah yang mengatur tentang layanan bagi Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH). Kebijakan ini selaras dengan UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak yang memandatkan negara dalam hal ini pemerintah daerah bertanggung jawab untuk

menyelenggarakan layanan perlindungan khusus bagi anak sebagai tersangka dan/ atau terpidana dalam menjalani proses hukum. Pengaturan ini juga terkait pembentukan lembaga khusus yang akan melakukan monitoring dan evaluasi terkait pemenuhan hak Anak Berhadapan dengan Hukum.

6. Disabilitas dan Lansia

Kajian ini menemukan bahwa ada 2 kebijakan layanan bagi perempuan korban kekerasan yang juga memuat layanan bagi disabilitas dan salah satunya juga memuat layanan bagi orang lanjut usia (lansia). Pada kebijakan ini disebutkan bahwa anak dengan disabilitas berhak mendapatkan bantuan sosial dari pemerintah dan pemeliharaan kesejahteraan sosial. Layanan ini tentu saja akan sangat membantu keluarga yang hidup dengan anak disabilitas karena biaya yang dikeluarkan cukup besar. Pada kebijakan yang lainnya, disebutkan adanya pembentukan divisi khusus untuk membantu memberikan informasi maupun layanan bagi kelompok disabilitas dan lansia. Divisi khusus tersebut akan menjembatani komunikasi lembaga layanan lainnya serta pendampingan bagi perempuan (dan anak) disabilitas dan lansia sehingga dapat memahami proses pemberian layanan bagi kelompok tersebut. Divisi khusus ini sangat penting dalam mendukung akses perempuan penyandang disabilitas dan/atau lansia yang menjadi korban kekerasan terhadap layanan-layanan yang penting dalam menikmati haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.

BAB IV

MENGUJI CERMAT TUNTAS KEBIJAKAN DAERAH TENTANG LAYANAN TERPADU BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN

Dalam perjalanan 22 tahun penyelenggaraan layanan, kemajuan-kemajuan untuk mengatasi tantangan yang dihadapi terus diperjuangkan oleh penyedia layanan. Sejak masa sebelum reformasi, lembaga layanan yang diinisiasi oleh masyarakat sipil dalam bentuk *Women Crisis Centre (WCC)*, lembaga bantuan hukum, atau rumah aman perempuan memegang peran besar dalam membantu para korban. Kepemimpinan ini terus berlanjut di masa reformasi dengan membangun kemitraan strategis antara masyarakat sipil dengan pemerintah. Lahirnya konsep layanan terpadu, terbitnya SKB 3 Menteri dan Kapolri (Katmagatripol) dan berdirinya Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) di beberapa daerah merupakan hasil jerih payah masyarakat sipil mendorong langkah-langkah peneguh pelaksanaan tanggung jawab negara dalam memastikan perempuan korban kekerasan memperoleh akses layanan yang lebih holistik dan komprehensif.

Mengevaluasi kebijakan yang ada dengan menggunakan pendekatan uji cermat tuntas (*due diligence*), sebagaimana yang akan dijabarkan di bagian ini, merupakan upaya untuk memperkuat pelaksanaan tanggung jawab negara itu. Upaya evaluasi dan koreksi atas kebijakan guna memastikan perlindungan yang lebih kokoh dalam menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan yang berakar dari kekerasan berbasis gender juga merupakan penerapan dari komitmen negara pada mandat Konstitusi dan sekaligus sebagai negara pihak pada CEDAW. Sebagai satu kesatuan pemerintahan, upaya pengujian perlu dilakukan terhadap kebijakan baik di tingkat nasional maupun daerah sehingga memungkinkan langkah koreksi dan penguatan yang efektif.

Prinsip uji cermat tuntas (*due diligence principle*) dikenal luas di dalam kerangka pelaksanaan tanggung jawab negara, termasuk di dalam CEDAW. Prinsip ini berangkat dari pemahaman bahwa tanggung jawab negara untuk mencegah dan menangani pelanggaran HAM mencakup tindakan yang dilakukan oleh aparat negara dan juga tindakan yang dilakukan oleh aktor non-negara. Pelaksanaan tanggung jawab negara ini termasuk dengan langkah legislasi untuk menghapuskan diskriminasi dan upaya-upaya tepat lainnya, termasuk untuk mencabut atau memperbaiki kebijakan yang ditengarai turut memperburuk atau membiarkan diskriminasi terjadi. Juga untuk melakukan upaya-upaya mengubah pola perilaku dan budaya dengan maksud menghapus prasangka-prasangka atau kebiasaan-kebiasaan serta praktik lainnya yang didasarkan atas pemikiran superioritas atas dasar apa pun, seperti gender, ras, agama/keyakinan, usia, atau status sosial lainnya.

Dengan kata lain, dalam kerangka HAM, negara dituntut untuk memastikan upaya perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM, termasuk dalam hal penghapusan diskriminasi, menjangkau pelaksanaannya baik di dalam ranah *de jure* (legal-formal) dan juga *de facto* (praktik nyata). Secara khusus, Rekomendasi Umum CEDAW No. 28 mengenai tanggung jawab negara pada pelaksanaan Pasal 2 CEDAW menegaskan bahwa terkait dengan upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan, **prinsip uji cermat tuntas merupakan sebuah kewajiban dalam mencegah, menyelidiki, menuntut, dan menghukum tindakan-tindakan kekerasan berbasis gender.**

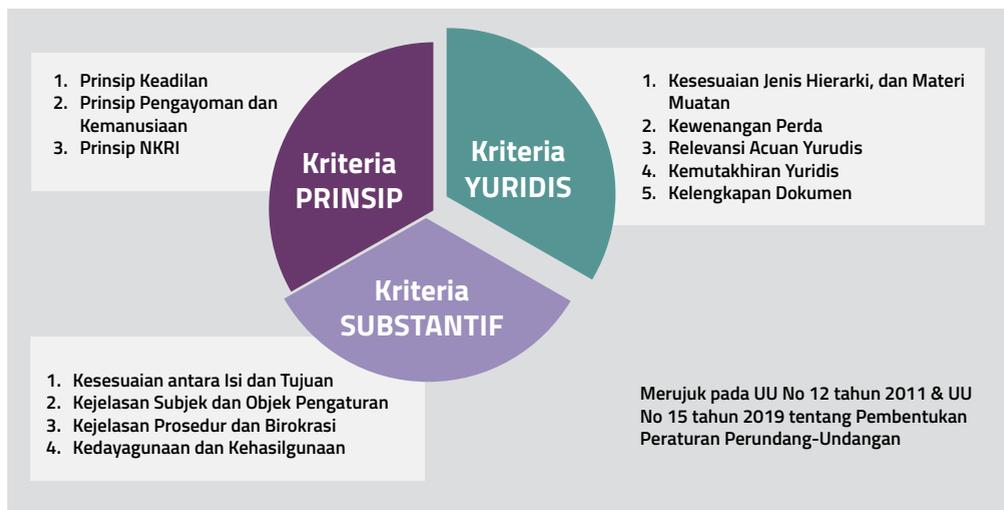
"States parties have a due diligence obligation to prevent, investigate, prosecute and punish such acts of gender-based violence"

(General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

Dalam pedoman pengujian konstitusionalitas kebijakan yang dikembangkan oleh Komnas Perempuan, prinsip uji cermat tuntas juga diadopsi dalam berbagai indikator yang digunakan. Pedoman pengujian konstitusionalitas kebijakan mengajukan tiga kriteria, yaitu kriteria prinsip, kriteria yuridis dan kriteria substantif. Pada kriteria prinsip, terdapat tiga indikator yaitu prinsip keadilan, prinsip pengayoman dan kemanusiaan, dan prinsip NKRI. Pada kriteria yuridis, terdapat 5 indikator yaitu a) kesesuaian jenis, hierarki dan materi muatan; b) kewenangan kebijakan daerah; c) relevansi acuan yuridis; d) kemutakhiran acuan yuridis dan e) kelengkapan dokumen.

Pada kriteria substantif terdapat 4 indikator yaitu a) kesesuaian antara isi dan tujuan; b) kejelasan subjek dan objek pengaturan; c) kejelasan prosedur dan birokrasi, serta d) kedayagunaan dan kehasilgunaan. Ketiga kriteria dan seluruh indikatornya bersumber dari pemaknaan pada asas materi muatan yang perlu diusung oleh semua produk perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang kemudian diperbarui dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Gambar 4
Pedoman Pengujian Konstitusionalitas Kebijakan



Meski pedoman pengujian di atas paling optimal digunakan untuk menakar satuan kebijakan, dalam kajian ini pedoman tersebut turut menjadi rujukan dalam pengembangan kerangka pikir. Dalam pedoman pengujian tersebut di atas, prinsip uji cermat tuntas terutama direkatkan pada indikator prinsip keadilan, prinsip pengayoman dan kemanusiaan, dan pada indikator kedayagunaan dan kehasilgunaan. Dalam hal upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan, uji cermat tuntas di dalam pedoman pengujian konstitusionalitas diharapkan memungkinkan kebijakan yang dirumuskan itu untuk tidak saja menyikapi fenomena persoalan kekerasan yang dihadapi, tetapi juga mengentaskan akar masalah yang memungkinkan tindak kekerasan tersebut terjadi dan berulang kembali.

Artinya, pelaksanaan uji cermat tuntas memungkinkan kebijakan tersebut memiliki daya menghadirkan keadilan yang transformatif. Selain itu, uji cermat tuntas juga

dimaksudkan untuk memastikan pelaksanaan optimal HAM dan penghapusan diskriminasi, yang merupakan pondasi penting dalam penghormatan pada kemanusiaan. Ini adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari indikator kedayagunaan dan kehasilgunaan yang perlu dimiliki oleh kebijakan yang konstitusional.

Dengan menggunakan pengujian ini, misalnya, dapat dinyatakan bahwa UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) dan UU No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPPO) adalah dua contoh baik dari produk legislasi. Pada kedua produk hukum ini termuat elaborasi kewajiban pemerintah dalam memberikan perlindungan, dari proses pelaporan hingga pemindahan, layanan untuk mendukung upaya dalam proses hukum hingga pemulihan bagi perempuan korban, juga menegaskan tanggung jawab atas pencegahan dari tindak pidana. Juga dilengkapi dengan kejelasan subjek pengaturan dan prosedur, termasuk hingga ke daerah. Dengan demikian, ada jaminan pada daya kedua kebijakan ini dalam menghadirkan pengayoman dan keadilan serta dalam memastikan kedayagunaan dan kehasilgunaan. Kedua UU ini kemudian turut mempengaruhi perkembangan penyelenggaraan layanan di tingkat nasional maupun daerah, dari aspek kebijakan juga praktik penyelenggaraan layanan.

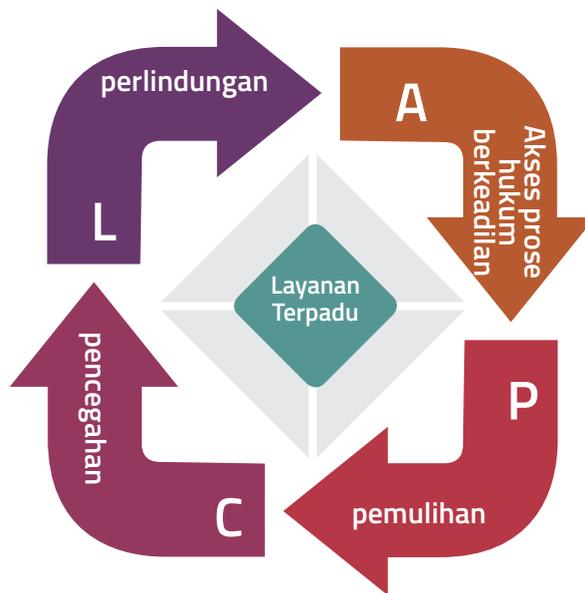
Pada kajian ini, fokus pengujian cermat tuntas diarahkan kepada kebijakan terkait layanan terpadu yang diterbitkan di tingkat daerah. Sepanjang tahun 2000-2020 ditemukan sekurangnya ada 414 banyak kebijakan daerah terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan, meski hanya 285 kebijakan yang muatannya dapat diakses oleh Komnas Perempuan. Sebanyak 128 di antaranya menyebutkan layanan terpadu. Pengujian pada kebijakan dengan penyebutan layanan terpadu didasarkan pada pemahaman keterpaduan layanan lintas sektor dan aktor menjadi penting dalam memastikan terlayannya secara optimal kebutuhan multi aspek dari perempuan korban kekerasan, sebagaimana dibahas pada bab sebelumnya.

Pengujian kebijakan daerah tentunya tidak dapat dilepaskan dari konteks hukum di tingkat nasional yang menjadi rujukan dari kebijakan di tingkat daerah. Pengujian pada muatan kebijakan daerah tentang layanan dengan prinsip uji cermat tuntas ini juga dapat dimaknai sebagai upaya memastikan terutama langkah *de jure* dari pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dalam mencegah, menyelidiki, menuntut, dan menghukum tindakan-tindakan kekerasan berbasis gender serta untuk memulihkan korban.

Mengingat bahwa konteks kebijakan yang hendak dikaji dalam tulisan ini adalah terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan, maka telaah berikut ini akan

memfokuskan pada aspek-aspek: a) perlindungan, b) akses pada proses hukum berkeadilan dalam pemeriksaan/penyelidikan, penuntutan dan dalam persidangan; c) pemulihan korban/penyintas, dan d) pencegahan. Aspek penghukuman tidak menjadi bagian dari telaah karena kebijakan di daerah tentang layanan terpadu tidak memuat pasal-pasal mengenai pemidanaan pelaku. Pengkategorian pada keempat aspek ini juga diharapkan memungkinkan kejelian lebih lanjut dalam memahami kondisi kebijakan daerah dalam layanan terpadu guna memperkuat upaya penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan. Secara singkat ini, keempat aspek disajikan dalam Gambar 5 berikut ini:

Gambar 5
Aspek yang Ditelaah dalam Kebijakan Daerah tentang Layanan Terpadu



1. PERLINDUNGAN

Perlindungan yang dimaksud adalah segala upaya yang ditujukan untuk memberikan **rasa aman kepada korban**. Aspek perlindungan menjadi sangat penting karena ketika seorang perempuan menjadi korban kekerasan mereka secara langsung merasa terancam dan kerap membutuhkan tempat, ruang atau lingkungan yang aman untuk mereka tinggal dan bebas dari kekerasan. Perlindungan yang dibutuhkan juga dalam bentuk ruang, fisik maupun non fisik, yang memungkinkan mereka secara aman dan nyaman menyampaikan atau melaporkan tindak kekerasan yang dialami. Pada UU PKDRT, upaya ini dapat dilakukan oleh pihak keluarga, advokat, lembaga sosial,

kepolisian, kejaksaan, pengadilan, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan pengadilan⁴.

Mengacu pada Rekomendasi Umum CEDAW No. 35 tentang Kekerasan Berbasis Gender, proses perlindungan harus dilakukan segera setelah tindak kekerasan terjadi dan membutuhkan dukungan sarana dan prasarana serta mekanisme untuk pelaksanaannya sehingga dapat diakses oleh semua. Untuk itu, ada beberapa hal yang direkomendasikan kepada negara dalam aspek perlindungan, termasuk:

1. Mengadopsi dan menerapkan langkah-langkah efektif untuk **melindungi dan membantu perempuan yang melakukan pelaporan** dan saksi dari kekerasan berbasis gender sebelum, selama dan setelah proses hukum;
2. Memastikan bahwa semua proses hukum, tindakan dan layanan perlindungan dan dukungan yang berkaitan dengan korban / penyintas **menghormati dan memperkuat otonomi mereka**. Layanan harus dapat diakses oleh semua perempuan, khususnya mereka yang menghadapi diskriminasi berlapis, dengan mempertimbangkan kebutuhan khusus anak-anak mereka dan tanggungan lainnya. Layanan perlu tersedia di seluruh wilayah negara dan diberikan tanpa memandang status tempat tinggal atau kemampuan atau kemauan perempuan korban/ penyintas untuk melalui proses hukum terhadap tersangka pelaku. Negara juga harus menghormati prinsip non refoulement, yaitu untuk tidak memulangkan korban (biasanya ke negara asal) kepada kondisi penuh risiko penyiksaan, penghukuman yang kejam atau perlakuan yang tidak manusiawi lainnya;
3. **Mengatasi faktor-faktor yang meningkatkan risiko perempuan terpapar bentuk-bentuk kekerasan berbasis gender yang serius**, seperti ketersediaan senjata api, tingkat kejahatan yang tinggi dan impunitas yang meluas, yang dapat meningkat dalam situasi konflik bersenjata atau saat ancaman ketidakamanan meningkat. Upaya juga harus dilakukan untuk mengontrol ketersediaan dan aksesibilitas pada asam dan zat lain yang digunakan untuk menyerang perempuan;
4. **Mengembangkan dan menyebarkan informasi** yang dapat diakses, melalui media yang beragam dan mudah diperoleh maupun dialog komunitas, yang ditujukan kepada perempuan, khususnya **mereka yang rentan menghadapi diskriminasi yang berlapis**, seperti penyandang disabilitas, mereka yang buta

4 UU Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga BAB I Ketentuan Umum Pasal 1.

huruf atau mereka yang tidak memiliki atau berpengetahuan terbatas dari bahasa resmi suatu negara, tentang sumber daya hukum dan sosial yang tersedia untuk korban / penyintas, termasuk reparasi.

Dalam hal penyelenggaraan layanan untuk perlindungan, kepolisian merupakan sektor terdepan (*leading sector*) secara umum. Sesuai dengan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, penyelenggaraan layanan perlindungan ini merupakan bagian dari pemeliharaan keamanan dalam negeri. Untuk konteks kekerasan terhadap perempuan, upaya mendorong layanan perlindungan mulai dibahas pada tahun 2002 dalam perumusan Surat Keputusan Bersama (SKB) Kepolisian dan 3 Menteri, yaitu Menteri Pemberdayaan Perempuan RI, Menteri Kesehatan RI dan Menteri Sosial RI tentang Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak dan berlaku. Kemudian, layanan perlindungan menjadi bagian integral dalam mandat dari UU PKDRT dan UU PTPPO. Dalam perkembangannya, telah ada UU Perlindungan Saksi dan Korban dimana Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban juga menjadi pihak yang terutama dalam penyelenggaraan layanan perlindungan.

Kebutuhan perlindungan juga menjadi perhatian di dalam kebijakan daerah tentang layanan, terutama yang mengadopsi konsep layanan terpadu di dalam materi muatannya. Ada 128 kebijakan daerah yang menyatakan konsep layanan terpadu, terdapat 86 kebijakan yang memuat elaborasi perihal perlindungan. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Gorontalo No. 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan, dengan rumusan yang dapat dibaca pada Boks 1.

Boks 1

Peraturan Daerah Gorontalo No. 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan

Pasal 7

“Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam upaya melindungi perempuan dari perbuatan tindak kekerasan yang terjadi di depan umum atau kehidupan pribadi dalam bentuk: a. kekerasan fisik; b. kekerasan seksual; c. kekerasan ekonomi; d. kekerasan sosial; e. kekerasan psikis; f. penelantaran rumah tangga; g. pemaksaan atau perampasan kemerdekaan; dan h. ancaman tindakan tertentu.”

Pasal 8

“Setiap orang yang mendengar, melihat, atau mengetahui terjadinya kekerasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 wajib melakukan upaya-upaya untuk: a. mencegah berlangsungnya tindak pidana; b. memberikan perlindungan kepada korban tindak kekerasan; c. memberikan pertolongan darurat; dan /atau d. membantu proses pengajuan permohonan penetapan perlindungan”.

a. Layanan pengaduan *online*

Salah satu unsur penting dari perlindungan adalah kemudahan akses melaporkan kasus. Meski banyak daerah yang memiliki kebijakan tentang perlindungan dan juga ada lembaga yang dimandatkan secara khusus untuk penyelenggaraan, hingga saat ini keluhan pada layanan perlindungan masih kerap ditemukan. Di tingkat nasional, syarat pelaporan kasus dalam mengirimkan permohonan layanan ke LPSK dinilai menyulitkan korban yang justru tidak memiliki keberanian sedari awal untuk melaporkan. Tidak jarang perempuan sebagai korban masih mendapatkan ancaman dari pelaku sehingga korban menjadi takut atas keselamatan dirinya maupun keluarga. Layanan pendampingan bagi korban melaporkan kasusnya juga sangat terbatas. Tidak semua daerah atau wilayah memiliki lembaga layanan hingga ke tingkat kecamatan. Lembaga layanan kebanyakan berlokasi di ibukota provinsi atau kota/kabupaten. Hal ini menyulitkan bagi perempuan korban kekerasan untuk bisa mengakses layanan tersebut. Untuk daerah kepulauan seperti Maluku dan Maluku Utara, kondisi geografis menyebabkan layanan semakin sulit terjangkau karena korban perlu mengeluarkan

biaya transportasi yang besar untuk dapat mengaksesnya. Begitu pula dengan Papua dan Papua Barat di mana sebagian besar wilayah belum terhubung satu dengan lain.

Upaya mendekatkan layanan perlindungan salah satunya adalah dengan layanan pengaduan berbasis *online* atau daring. Dalam kajian ini ditemukan 5 daerah yang memiliki pengaturan khusus mengenai hal ini, yaitu di tingkat Provinsi Sumatera Barat dan Papua, serta di tingkat kabupaten Bulukumba, Bondowoso dan kota Jogjakarta. Dari pembelajaran di situasi pandemi Covid-19 dimana pembatasan gerak sosial menyebabkan migrasi besar-besaran layanan publik, dapat diperkirakan bahwa akan banyak produk kebijakan daerah yang juga memperkuat layanan bagi perempuan korban melalui layanan pengaduan daring.

Meski demikian, layanan daring ini tentunya hanya akan berjalan optimal ketika infrastruktur teknologi komunikasi dan informasi di daerah tersebut juga memadai, baik di masyarakat maupun di lembaga layanan secara khusus. Tanpa itu, layanan *online* tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh korban. Selain itu, perempuan korban juga harus memahami penggunaan teknologi didukung oleh kepemilikan akses pada perangkat telpon-pintar dan memiliki biaya/pulsa untuk mengakses layanan *online*.

b. Penyediaan rumah aman bagi perempuan korban

Bagian penting dari layanan perlindungan adalah penyediaan rumah aman bagi perempuan korban kekerasan sebagai tempat tinggal sementara selama proses penyelesaian kasus yang dihadapinya. Kebutuhan ini terutama ketika pelaku berada satu rumah atau tinggal di dekat korban, sementara korban tidak memiliki keluarga atau teman yang bisa membantu memberikan perlindungan atau tempat tinggal sementara. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, ada 96 kebijakan daerah yang memiliki pengaturan tentang rumah aman. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak. Pada Pasal 22 Ayat 3 huruf d di Perda ini disebutkan bahwa dalam penanganan perempuan korban dapat “menempatkan korban di rumah aman atau *trauma center* yang dikelola SKPD yang diberi tugas sosial”.

Penyediaan rumah aman tidak hanya terkait bangunan yang tersedia, tetapi juga berkaitan dengan pengelolaan, keamanan dan kenyamanan bagi perempuan korban. Untuk alasan keamanan, keberadaan rumah aman bersifat rahasia sehingga informasi tentang lokasi dan alamat rumah aman tersebut seharusnya tidak boleh diketahui pihak lain kecuali pendamping korban. SOP penyelenggaraan rumah aman di antaranya mengatur tentang hal ini.

Kebutuhan korban selama di rumah aman juga perlu difasilitasi oleh penyedia layanan, mulai dari makanan, pakaian hingga kebutuhan obat-obatan. Tidak jarang korban pergi/ lari tempat tinggalnya untuk mencari pertolongan tanpa membawa bekal apa pun, termasuk baju untuk mereka gunakan sehari-hari. Seringkali pula korban, karena perannya sebagai ibu, membawa anaknya ketika pergi dari rumah. Karenanya, penyedia rumah aman sebaiknya juga menyediakan kebutuhan untuk anak selain juga menyediakan layanan lain yang dibutuhkannya serta aktivitas/ kegiatan selama di sana. Kepastian anggaran, oleh karena itu, sangat penting dalam penyelenggaraan rumah aman.

Dalam konteks memastikan layanan perlindungan, penting untuk memberikan perhatian pada data bahwa hanya sekitar 60% dari kebijakan daerah yang memuat konsep layanan terpadu, atau 80 dari 128 kebijakan, yang memiliki pengaturan tentang rumah aman. Terlebih lagi, dari 80 kebijakan itu, ada 72 kebijakan yang juga mengatur tentang anggaran dan hanya 23 di antaranya yang memuat pasal yang mewajibkan pengaturan lanjutan mengenai SOP. Namun demikian, pengaturan mengenai anggaran rumah aman tidak secara jelas disebutkan. Padahal, kebijakan mengenai rumah aman perlu dilengkapi dengan kepastian mengenai anggaran untuk penyelenggaraan layanan tersebut dan juga aturan-aturan tata kelola maupun prosedur yang memungkinkan rumah aman gampang diakses korban dan perempuan korban yang berada di sana merasa aman dan nyaman. Kondisi ini dikuatkan menghambat implementasi dari kebijakan terkait perlindungan dan karenanya berkontribusi pada terbatasnya kapasitas negara dalam memastikan pemenuhan jaminan hak konstitusional atas rasa aman.

Gambar 6
Rentetan Muatan Kebijakan Layanan Terpadu terkait Rumah Aman



c. Sistem rujukan dan Mekanisme koordinasi

Sistem rujukan dan mekanisme koordinasi dapat menjadi cara untuk meningkatkan kemampuan negara dalam memberikan perlindungan. Hal ini mengingat tugas dan fungsi kelembagaan yang beragam dan kapasitas yang terbatas, sementara kebutuhan korban pada rasa aman bersifat multidimensi. Dengan sistem rujukan dan mekanisme

koordinasi, maka lembaga layanan yang tidak menyediakan layanan yang sesuai kebutuhan perempuan korban berkewajiban dan dapat merujuk korban ke lembaga layanan lain sesuai kebutuhannya itu dan memastikan lembaga yang dirujuk bersedia menerima korban dan layanan yang dibutuhkan tersedia.

Proses rujukan perlu dilakukan atas persetujuan korban dan mensyaratkan kesiapan lembaga penerima rujukan. Sebelum merujuk, lembaga perujuk harus memastikan bahwa lembaga penerima rujukan menyediakan layanan yang dibutuhkan oleh korban dan memahami kondisi dan riwayat perempuan korban agar korban tidak perlu menceritakan kembali peristiwa yang dialaminya.

Dengan memuat pengaturan mengenai sistem rujukan dan mekanisme koordinasi, pemerintah daerah dapat memastikan kesiapan setiap pihak yang terlibat. Mekanisme koordinasi ini perlu dibangun secara berkelanjutan untuk mengetahui hambatan atau tantangan yang dialami saat melakukan pendampingan bagi perempuan korban kekerasan serta solusi yang bisa dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut. Dari 86 kebijakan daerah yang menyatakan layanan terpadu dengan pengaturan yang elaboratif tentang perlindungan, terdapat 79 yang mengatur tentang sistem rujukan dan mekanisme koordinasi. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak adalah salah satu contoh dari 123 kebijakan daerah tersebut. Pada Pasal 22 Ayat 2 dari Perda itu disampaikan bahwa "P2TP2A ... dapat menerima dan mengirim rujukan kasus dari atau kepada unit pelayanan lainnya secara berjejaring".

Penting untuk dicermati bahwa dari 79 kebijakan daerah yang mengatur tentang sistem rujukan dan mekanisme koordinasi dalam konsep layanan terpadu, hanya 73 kebijakan yang juga memuat tentang rumah aman. Dengan kata lain, ada 73 dari 79 kebijakan daerah yang mengatur tentang rumah aman sekaligus mengatur tentang sistem rujukan dan mekanisme koordinasi. Meski hampir semua, tetapi situasi ini mencerminkan ketidakcermatan dalam perumusan kebijakan sehingga salah satu aspek perlindungan yang sangat penting justru luput dari pengaturan. Akibat yang mungkin timbul adalah pemberian layanan perlindungan bagi perempuan korban bersifat parsial dan karenanya, dapat menghalangi penikmatan hak perempuan korban pada rasa aman.

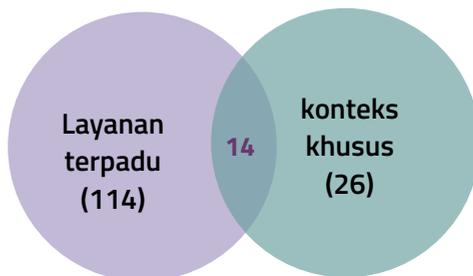
d. Kerentanan khusus dan berlapis

Dari 128 kebijakan daerah yang memuat konsep layanan terpadu dan 40 kebijakan daerah tentang penanganan kekerasan terhadap perempuan yang menyebutkan

konteks khusus, hanya ada 14 kebijakan yang memiliki penyebutan pada konteks khusus dan sekaligus memuat konsep layanan terpadu. Di antara ke-14 kebijakan itu, sebanyak 8 kebijakan daerah adalah terkait dengan kejahatan perdagangan orang atau trafiking. Konteks lain yang disebutkan adalah disabilitas, perempuan korban konflik, anak (perempuan) berhadapan dengan hukum, KDRT dan HIV/AIDS. Namun, ada kecenderungan untuk menyebutkan konteks khusus itu sebatas pada penamaan saja tanpa pengaturan yang spesifik. Situasi ini terutama pada konteks selain trafiking, KDRT dan anak berhadapan dengan hukum, karena ketiganya langsung merujuk pada UU terkait.

Jumlah yang sangat sedikit dari layanan terpadu yang menyebutkan kondisi khusus penting untuk dicermati. Sebagaimana disebutkan dalam Rekomendasi Umum CEDAW No. 35 terkait perlindungan, pemahaman pada kerentanan khusus perempuan sangat penting dalam memastikan perlindungan yang efektif. Hal ini dimaksudkan untuk mengatasi diskriminasi berlapis dan tumpang tindih yang dihadapi perempuan dalam konteks kehidupannya. Contoh baik dari kebijakan dengan perhatian pada kerentanan khusus ini adalah Keputusan Bupati Batanghari Nomor 257 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Tim Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kabupaten Batanghari. Kebijakan ini mewajibkan pembentukan unit khusus untuk memberikan layanan informasi dan pendampingan kepada disabilitas dan lansia, untuk memastikan akses pada layanan lainnya, termasuk pada layanan bagi korban kekerasan.

Diagram 3
Irisan Kebijakan Layanan Terpadu dengan Kebijakan Layanan yang memuat Konteks Khusus



Sementara itu, perhatian pada konteks konflik tampaknya hanya ada di daerah yang terpapar konflik dalam skala besar, itu pun tidak semuanya. Konflik berskala komunitas terhadap kelompok minoritas agama juga tidak disinggung. Padahal di dalam konteks serupa ini, perempuan tidak hanya mengalami kekerasan saat

penyerangan dan sebagai anggota komunitas yang menjadi target intoleransi. Perempuan di dalam kelompok minoritas agama ini juga berpotensi mendapatkan kekerasan dari komunitas dan keluarganya sendiri sebagai dampak dari tekanan yang dihadapi oleh komunitasnya itu. Kondisi ini dapat mempengaruhi kebutuhan pemulihan perempuan korban, kekhasan yang tidak dialami di dalam konteks lainnya. Mereka juga rentan tidak mendapatkan akses layanan karena posisinya sebagai bagian dari komunitas minoritas yang menjadi target intoleransi, apalagi ketika menyandang stigma “sesat”. Karena tidak ada pengaturan spesifik mengenai ini, bisa jadi juga perempuan minoritas agama korban kekerasan tidak mendapat layanan yang sesuai dengan kebutuhannya karena penyedia layanan tidak mengembangkan ketrampilan khusus untuk menyikapi konteks ini.

Konteks khusus yang juga luput dari perhatian kebijakan terkait layanan terpadu untuk perempuan korban kekerasan adalah bencana. Kondisi geografis Indonesia yang berada di wilayah khatulistiwa dan berada dalam kawasan *ring of fire* (cincin api) membuat wilayah di Indonesia sering mengalami bencana alam, mulai dari gempa bumi, banjir, gunung api erupsi, dll. Dampak dari bencana ini membuat banyak masyarakat kehilangan harta benda atau pindah ke lokasi pengungsian. Ketika berada di tempat pengungsian, tidak jarang perempuan dan anak menjadi korban kekerasan. Hal ini terjadi, karena di tempat pengungsian mereka tinggal menjadi satu dengan yang lain, bercampur menjadi satu antara laki-laki, perempuan dan anak. Selain itu sarana MCK (mandi, cuci, kakus) yang terbatas dan berada di area yang belum tentu aman, membuat mereka rentan mengalami kekerasan. Belum lagi mereka harus kehilangan sumber penghasilan karena kondisi bencana tersebut. Bantuan yang diberikan juga kebanyakan hanya untuk kebutuhan pokok secara umum, tidak pada kebutuhan spesifik perempuan.

Kebutuhan untuk memiliki kewaspadaan khusus pada konteks bencana dalam upaya memberikan perlindungan pada perempuan korban kekerasan juga semakin tampak dalam pandemi Covid-19. Di dalam kondisi ini, Komnas Perempuan mencatat bahwa kerentanan perempuan pada kekerasan di dalam rumah tangga dan kekerasan berbasis *online* meningkat. Apalagi, dampak sistemik dan jangka panjang dari pandemi ini juga menghadirkan kerentanan baru bagi perempuan pekerja, terutama atas eksploitasi dan kekerasan.

Perhatian khusus pada perempuan di dalam masa konflik dan bencana juga perlu dilengkapi dengan kemawasan pada diskriminasi berlapis yang dapat dihadapi oleh perempuan dengan identitas tertentu, selain lansia dan disabilitas yang juga minim sekali diatur. Misalnya saja pada perempuan yang menyandang stigma sosial seperti

pekerja seks, yang hidup dengan HIV/AIDS, atau kusta. Demikian juga dengan kelompok transpuan. Meski Kementerian Sosial telah mengakui keberadaan mereka dengan mengategorikan mereka dalam 'kelompok rentan' namun stigma masyarakat masih cukup kuat sehingga mereka terus terpinggirkan dari kebijakan daerah. Kelompok minoritas gender ini seringkali juga tidak dihitung dalam pemberian bantuan sosial akibat bencana. Karena tidak memiliki kartu identitas, mereka tidak terdaftar dalam dokumen penerima bantuan pemerintah.

Konteks lain yang sebetulnya membutuhkan perhatian khusus adalah kondisi wilayah yang akan sangat berpengaruh dalam pemberian layanan bagi perempuan korban. Kondisi geografis sebuah wilayah akan sangat berpengaruh terkait biaya yang dikeluarkan ketika melakukan pendampingan perempuan korban, serta bagaimana sarana dan prasarana yang tersedia di tempat tersebut. Biaya yang dikeluarkan dalam proses pendampingan di Pulau Jawa tentu saja tidak sama dengan di wilayah Maluku. Proses dalam melakukan pendampingan juga pastinya juga tidak sama dengan wilayah yang aksesnya mudah dan tersedia. Untuk daerah/wilayah dengan geografis kepulauan dan infrastruktur yang belum lengkap serta sarana yang masih minim, harus dikembangkan model layanan yang berbeda dengan daerah yang infrastrukturnya lebih lengkap dan mudah dijangkau oleh perempuan korban. Terlebih karena kondisi ini juga sangat berpengaruh pada keselamatan pemberi layanan selama proses pendampingan perempuan korban. Langkah afirmasi selain model layanan berbasis komunitas menjadi sangat relevan untuk dikembangkan.

2. AKSES PADA PROSES HUKUM BERKEADILAN

Proses penyelidikan dan penuntutan sangat penting dalam memastikan akses perempuan korban atas keadilan. Menurut Kitab Hukum Acara Pidana (KUHP), penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini⁵. Sementara, penuntutan⁶ adalah tindakan penuntut umum (jaksa) untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang untuk diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam praktiknya, banyak perempuan korban yang mengeluhkan sulitnya

5 UU no 8 tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana BAB I Ketentuan Umum Pasal 1

6 *ibid*

melewati proses hukum. Bahkan, masih banyak korban yang mengalami reviktimisasi atau menjadi korban kembali ketika menjalani proses hukum tersebut. Situasi ini terutama karena masih banyak aparat penegak hukum yang berpendapat bahwa perempuan korban adalah pihak yang memicu terjadinya kekerasan. Misalnya saja, korban kekerasan seksual disalahkan karena cara dia berpakaian, bertingkah laku, atau berpergian sendirian di waktu malam hari.

Mengatasi persoalan yang dihadapi perempuan korban di dalam proses hukum ini, Rekomendasi Umum Cedaw No. 35 merekomendasikan kepada Negara Pihak untuk:

- a. **Memastikan akses yang efektif bagi korban ke pengadilan dan tribunal** dan bahwa pihak berwenang secara memadai menanggapi semua kasus kekerasan berbasis gender terhadap perempuan, termasuk dengan menerapkan hukum pidana dan, jika sesuai, penuntutan *ex officio* untuk membawa tersangka pelaku ke pengadilan dalam cara yang adil, tidak memihak, tepat waktu dan cepat serta memberikan hukuman yang memadai. **Biaya perkara atau biaya pengadilan tidak boleh dibebankan pada korban/penyintas;**
- b. Memastikan bahwa kekerasan berbasis gender terhadap perempuan tidak secara wajib dirujuk ke prosedur penyelesaian sengketa alternatif, termasuk mediasi dan konsiliasi. **Penggunaan prosedur tersebut harus diatur secara ketat dan diperbolehkan hanya jika evaluasi sebelumnya oleh tim khusus memastikan persetujuan bebas dan terinformasi dari korban/penyintas dan bahwa tidak ada indikator risiko lebih lanjut bagi korban/penyintas atau anggota keluarganya. Prosedur harus memberdayakan para korban/penyintas dan disediakan oleh para profesional yang terlatih khusus untuk memahami dan melakukan intervensi yang memadai dalam kasus kekerasan berbasis gender terhadap perempuan,** memastikan perlindungan yang memadai atas hak-hak perempuan dan anak dan bahwa intervensi dilakukan tanpa stereotip atau reviktimisasi terhadap perempuan. Prosedur penyelesaian sengketa alternatif seharusnya tidak menjadi hambatan bagi akses perempuan ke peradilan formal.

Selama 22 tahun reformasi, meski tersendat dalam upaya revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, upaya untuk mengatasi persoalan perempuan korban mengakses keadilan melalui proses hukum terus bergerak maju. Peraturan Kapolri Nomor 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus (RPK) dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban

Tindak Pidana; Surat Edaran (SE) Jaksa Agung Nomor SE-007/A/11/2011 tentang Penanganan Perkara Tindak Pidana Kekerasan terhadap Perempuan dan Peraturan Mahkamah (Perma) Agung No. 3 tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan merupakan tiga tonggak penting dalam sejarah kebijakan untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Akses perempuan korban kekerasan pada keadilan juga diperkuat dengan UU Perlindungan Saksi dan Korban. Ruang perbaikan untuk pelaksanaan kebijakan di tingkat nasional ini masih terbuka lebar mengingat bahwa belum semua aparat penegak hukum, baik di tingkat kepolisian, kejaksaan maupun kehakiman yang mengetahui dan memahami maksud dan tata cara persidangan yang bukan saja berkeadilan tetapi juga menghargai dan memperkuat otonomi perempuan korban.

Gambar 7
Layanan Akses Proses Hukum Berkeadilan



Di sisi lain, yustisi merupakan urusan pemerintah absolut sehingga merupakan kewenangan pemerintah pusat. Oleh karena itu, kebijakan daerah perlu dirumuskan untuk memastikan efektivitas akses perempuan korban kekerasan pada proses hukum. Kebijakan serupa ini akan berkontribusi secara signifikan pada pelaksanaan tanggung jawab negara untuk pemenuhan hak atas keadilan dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ada lima aspek penting yang perlu dipertimbangkan dengan cermat untuk meningkatkan efektivitas akses perempuan pada proses hukum, yaitu a)

bantuan hukum; b) layanan visum; c) integrasi konsep SPPT-PKKTP; dan d) akomodasi khusus untuk menyikapi tantangan diskriminasi berlapis, dan e) mekanisme alternatif penyelesaian kasus.

a. Bantuan Hukum

Bantuan hukum, termasuk konseling hukum dan pendamping, memiliki makna penting bagi perempuan korban. Selain konseling hukum, proses pendampingan selama proses hukum berjalan juga penting disediakan, mulai dari proses pelaporan di tingkat kepolisian hingga persidangan di pengadilan. Pendampingan hukum ini dapat memberikan rasa aman dan nyaman pada korban karena tidak jarang korban merasa ketakutan untuk berhadapan dengan APH. Selain mendapatkan kekuatan untuk melaporkan kasusnya karena memperoleh informasi yang lebih utuh mengenai proses yang akan dihadapi, bantuan hukum juga memungkinkan perempuan korban dapat memperjuangkan hak-haknya melalui proses hukum, termasuk perlindungan dan restitusi.

Dari 128 kebijakan daerah yang mencantumkan layanan terpadu, ada 117 kebijakan yang memuat tentang penyediaan layanan bantuan hukum bagi perempuan korban kekerasan, termasuk pendampingan proses hukum dan konseling hukum. Bantuan hukum ini tersedia secara gratis di lembaga penyedia layanan, untuk semua korban yang menempuh proses hukum, baik itu pidana maupun perdata.

Dukungan anggaran dari pemerintah daerah untuk bantuan hukum gratis bagi perempuan korban kekerasan sangat penting, di tengah situasi politik anggaran, melalui mekanisme bantuan hukum bagi warga yang tidak mampu sesuai dengan UU No. 16 Tahun 2011. Pada UU ini, anggaran pendampingan hukum yang tersedia bagi korban kekerasan lebih untuk sidang perkara perdata. Jumlahnya pun tidak sebesar anggaran pendampingan hukum bagi tersangka pelaku tindak pidana. Pada implementasi UU ini, akses bantuan hukum juga hanya bisa diberikan bagi korban dan LBH yang berada di daerah/wilayah yang sama. Jika sudah berbeda daerah/wilayah, perempuan korban tidak bisa mengaksesnya. Situasi ini tentu saja sangat menyulitkan bagi korban, karena belum tentu di setiap daerah ada lembaga yang menyediakan bantuan hukum, terutama di daerah-daerah terpencil atau pun di wilayah kepulauan.

Namun data menunjukkan bahwa tidak semua kebijakan yang memuat bantuan hukum juga memuat ketentuan terkait penganggaran, yakni hanya 106 dari 117 kebijakan yang terdata. Kalaupun ada ketentuan terkait penganggaran, jarang diikuti dengan petunjuk lain tentang tata kelola anggaran yang memungkinkan pelayanan

optimal dalam pendampingan hukum. Bahkan kerap dikeluhkan anggaran yang sangat terbatas jumlah maupun mata anggarannya sehingga tidak memungkinkan lembaga layanan dapat memberikan pendampingan hukum secara optimal bagi perempuan korban kekerasan.

b. Layanan Medikolegal, termasuk Visum & DNA

Dalam mendukung akses perempuan korban kekerasan terhadap perempuan, layanan medikolegal, atau layanan medis untuk kepentingan pembuktian di bidang hukum, menjadi sangat penting. Termasuk di dalam layanan medikolegal ini adalah tentang visum. Di dalam kajian 128 kebijakan daerah terkait layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan, 89 di antaranya memuat tentang visum. Namun, **hanya 6 dari 89 kebijakan tersebut yang menyatakan dengan tegas bahwa layanan ini dapat diakses secara gratis.** Salah satunya adalah Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan, dimana pada bagian tiga pasal 11 ayat 3 menyatakan “Pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), termasuk pembuatan *visum et repertum*, dilakukan tanpa biaya”. Selebihnya, ada 35 kebijakan yang menyatakan bahwa akan diatur di dalam SOP atau peraturan pelaksana lainnya. Sebagian lagi menyatakan bahwa biaya yang timbul akan ditanggung oleh APBD/APBN tanpa menyebutkan apakah salah satunya juga biaya visum. Pengaturan yang sumir serupa ini di dalam praktiknya dapat menyebabkan kerancuan yang justru merugikan korban.

Hingga saat ini, sejumlah kebijakan daerah baru mengatur tentang *visum et repertum* yang memfokuskan pada tanda-tanda kekerasan fisik, padahal, bentuk kekerasan dapat berupa kekerasan psikis dan pembuktian kekerasan juga dapat dilihat dari dampak psikologis yang dialami korban. Namun dampak dari kekerasan psikologis ini tidak bisa terlihat langsung, sehingga sulit untuk dibuktikan. Untuk mengetahui seberapa besar dampak yang dialami oleh korban akibat kekerasan psikologis yang dialami membutuhkan keterangan ahli psikologis atau psikiater untuk mengecek dan melakukan analisis dampak dari kekerasan yang dialaminya. Karenanya, *visum et psikiatrikum* lebih banyak atau masih harus diupayakan sendiri oleh korban, kecuali jika layanan ini dapat ia akses melalui LPSK. Dari 89 kebijakan yang mengatur tentang visum, 53 juga mengatur *visum et psikiatrikum* sebagai bagian dari layanan medikolegal.

Selain visum, layanan tes DNA juga penting dalam meningkatkan efektivitas akses perempuan korban kekerasan pada proses peradilan. Sering kali perempuan korban kekerasan seksual, khususnya perkosaan, baru melaporkan diri ketika kehamilannya tidak lagi dapat disembunyikan. Selain itu, meski sudah ada pengecualian pada layanan

aborsi, namun layanan tersebut masih sulit diakses oleh perempuan korban perkosaan sehingga terpaksa melanjutkan kehamilannya. Dalam konteks perempuan korban hamil dan bukti kekerasan awal sudah tidak tersedia, maka tes DNA menjadi amat penting ketika pelaku menyangkal semua perbuatannya. Penyediaan layanan tes DNA gratis dapat diakses melalui LPSK di tingkat nasional. Di tingkat daerah baru ada 3 kebijakan mengenai hal ini yaitu i) Peraturan Daerah Kabupaten Alor Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Penanganan Perempuan Korban Kekerasan ii) Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Dan Persyaratan Pembentukan Pelayanan Terpadu dan Komisi Perlindungan Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak Provinsi Jawa Tengah; dan iii) Peraturan Daerah Kota Pare Pare Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak.

Keterbatasan kebijakan daerah dalam memastikan layanan gratis untuk visum yang menyeluruh (fisik dan psikis), serta tes DNA jika dibutuhkan, dikenali oleh banyak lembaga pengada layanan sebagai batu sandungan besar bagi perempuan korban kekerasan dalam mengakses keadilan. Jika tidak segera diperbaiki, kondisi ini akan menjadi celah hukum yang menyuburkan impunitas bagi pelaku kekerasan.

c. Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Dalam perjuangan meraih keadilan, tidak jarang perempuan merasa semakin menderita selama proses peradilan. Situasi ini terjadi karena proses hukum membutuhkan waktu yang tidak singkat, dengan proses penyelidikan dan penuntutan yang dapat menyebabkan atau bahkan mensyaratkan korban untuk mengingat kembali peristiwa kekerasan yang menyimpannya. Situasi inilah yang turut mendorong lahirnya konsep SPPT-PKKTP dimana kebutuhan korban pada layanan psikososial terintegrasi di dalam layanan hukum. Untuk pemenuhannya, maka lembaga penegak hukum perlu berkoordinasi dengan lembaga layanan.

Untuk pelaksanaannya, di tingkat nasional telah ada kesepakatan bersama Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Kepolisian, KPPPA, Peradi dan Komnas Perempuan mengenai SPPT PKKTP. Kesepakatan ini tengah didiskusikan untuk diperbarui dengan melibatkan lebih banyak pihak, seperti LPSK dan Kementerian Sosial. Di tingkat daerah, baru tercatat 4 kebijakan yang memuatnya, yaitu Maluku, Jawa Tengah dan Kep. Riau. Tiga di antaranya dalam bentuk MoU sedangkan satu kebijakan berupa Peraturan Gubernur yaitu Peraturan Gubernur Jawa Tengah pada tahun 2017.

Integrasi konsep SPPT PKKTP dapat memperkuat kewajiban pelaksanaan

koordinasi dan juga dalam hak monitoring dan pelaporan. Hal ini karena di dalam konsep SPPT-PKKTP, selain mendorong koordinasi APH dan lembaga layanan, terdapat pula kebutuhan untuk pendokumentasian yang baik agar mengurangi beban korban untuk berulang kali menceritakan pengalaman kekerasan yang dialaminya. Juga, kebutuhan untuk terus memantau perkembangan pola kekerasan terhadap perempuan dan atas daya tanggap sistem peradilan dan hukum pada pemenuhan hak-hak korban. Sedikitnya jumlah kebijakan daerah yang mengintegrasikan konsep ini dikuatirkan akan mempengaruhi daya tanggap sistem peradilan dan akan mengurangi akses perempuan korban untuk dapat menikmati haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.

d. Akomodasi khusus

Guna memastikan efektivitas akses perempuan korban pada proses hukum, maka sangat penting layanan juga diberikan untuk mengatasi kerentanan-kerentanan khusus yang dihadapi oleh perempuan yang rentan kekerasan atau diskriminasi berlapis. Salah satu contohnya adalah perempuan disabilitas. Banyak kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan disabilitas tidak bisa diproses secara hukum, bahkan berhenti di tingkat pelaporan karena proses pembuktiannya yang dianggap menyulitkan. Secara tidak langsung, kebijakan di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) menjadi sumber diskriminasi terhadap kelompok disabilitas dalam proses hukum. Pada Pasal 1 butir 26 KUHP disebut bahwa “saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri”. Definisi ini menyebabkan keterangan perempuan dengan disabilitas sensorik (netra) diragukan oleh hukum karena mereka tidak bisa melihat secara langsung siapa pelakunya, meski dengan cara lain mereka bisa mengenali ciri-ciri pelaku. Pada disabilitas mental psikosial, tidak jarang keterangan mereka tidak dipercaya karena kondisi gangguan mental mereka tersebut. Sering informasi tentang apa yang mereka alami justru dianggap sebagai halusinasi. Hambatan lain yang dihadapi perempuan disabilitas adalah terkait bangunan atau gedung tempat pelaporan, penyelidikan dan persidangan yang tidak dapat diakses bagi disabilitas.

Untuk situasi serupa ini, perlakuan khusus untuk mencapai kesetaraan dan keadilan merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh negara dalam kerangka pemenuhan hak asasi manusia, terutama pada perempuan korban kekerasan. Di tingkat nasional telah ada UU No. 19 Tahun 2011 tentang Ratifikasi Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas dan kemudian diterbitkan UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang

Disabilitas. Perlakuan khusus terkait layanan hukum menjadi muatan penting di dalam kedua produk perundang-undangan ini. Melengkapi UU ini, di tahun ini diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2020 tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Penyandang Disabilitas Dalam Proses Peradilan.

Hingga tahun 2019, di tingkat daerah belum banyak kebijakan daerah tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan yang memuat konteks khusus seperti disabilitas. Tepatnya hanya 2 dari 285 kebijakan yang ditelaah, salah satunya adalah Perda Batanghari yang secara spesifik menyebutkan pembentukan unit khusus untuk memberikan informasi dan pendampingan bagi kelompok disabilitas untuk dapat mengakses layanan lainnya yang tersedia. Namun, perda ini tidak mencantumkan layanan terpadu sebagai konsep dasar pengembangan pengaturannya sehingga mungkin dapat mengurangi efektivitas pelaksanaannya.

e. Mekanisme alternatif penyelesaian kasus

Mengenai alternatif penyelesaian kasus, Komite CEDAW pada Rekomendasi Umum No. 33 tentang akses keadilan bagi perempuan mengenali bahwa mekanisme alternatif penyelesaian kasus di luar pengadilan dapat berupa mediasi, konsiliasi, arbitrase, dan resolusi kolaborasi di samping praktik-praktik negosiasi dan fasilitasi dialog lainnya. Upaya ini dilakukan terutama dalam konteks hukum keluarga, kekerasan dalam rumah tangga, anak berhadapan dengan hukum dan ketenagakerjaan. Mempelajari berbagai pengalaman perempuan dalam penerapan mekanisme alternatif ini, Komite CEDAW lalu merekomendasikan agar negara Pihak:

- Memberi tahu perempuan tentang hak mereka untuk menggunakan mediasi, konsiliasi, arbitrase dan penyelesaian kolaboratif dari proses perselisihan;
- Menjamin bahwa prosedur penyelesaian perselisihan alternatif tidak membatasi akses perempuan ke pengadilan dan upaya hukum lainnya di semua bidang hukum, dan tidak menyebabkan pelanggaran lebih lanjut atas hak-hak mereka; dan
- Memastikan bahwa pada kasus kekerasan terhadap perempuan, termasuk kekerasan dalam rumah tangga, dalam keadaan apa pun tidak dirujuk ke prosedur penyelesaian sengketa alternatif.

Pada Rekomendasi Umum 35 tentang Kekerasan terhadap Perempuan, Komite CEDAW kembali menegaskan bahwa mekanisme alternatif penyelesaian kasus di luar pengadilan perlu dipastikan tidak menjadi kewajiban atau satu-satunya jalan penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan. Juga, mekanisme alternatif ini

memerlukan pengaturan yang ketat agar tidak menyebabkan pelanggaran terhadap hak perempuan korban kekerasan.

Di dalam 128 kebijakan daerah bagi kekerasan terhadap perempuan yang mencantumkan layanan terpadu, terdapat 13 kebijakan yang juga memuat alternatif penyelesaian kasus di luar pengadilan. Alternatif penyelesaian non-litigasi yang dimaksudkan terutama adalah mediasi. Sebagian menyebutkan bahwa fasilitasi mediasi dilakukan terhadap sengketa rumah tangga “untuk mewujudkan keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera” sebagai bagian dari perlindungan perempuan dan anak. Namun, sebagian lainnya tidak menyebutkan sama sekali kriteria kasus kekerasan terhadap perempuan yang dapat difasilitasi atau dilakukan mediasi. Ada juga yang menyebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut tentang layanan mediasi ini akan dilakukan melalui aturan turunan tentang SOP. Salah satu aturan turunan yang ditemukan dalam kajian ini adalah Peraturan Bupati Magelang Nomor 26 Tahun 2010 Tentang Standart Operasional Prosedur dan Mekanisme Kerja Pelayanan Terpadu bagi Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak di Kabupaten Magelang. Namun di dalam peraturan ini, kembali tidak disebutkan kriteria kasus yang dapat dimediasi meski sedikit menjelaskan tentang peran lembaga layanan dalam fungsi mediasi sebagai berikut:

dalam hal survivor menghendaki penyelesaian masalah dengan jalan musyawarah (ditempuh di luar jalur pengadilan), konsultasi/hukum/ paralegal membentuk membuat surat desakan dan/atau mengupayakan mediasi antar kedua belah pihak. Proses mediasi diakhiri dengan kesepakatan tertulis oleh kedua belah pihak

Ketiadaan pengaturan yang tegas mengenai kriteria kasus kekerasan terhadap perempuan yang boleh dimediasi dapat merisikokan akses keadilan bagi perempuan korban. Bahkan termasuk “sengketa rumah tangga” tanpa penjelasan lanjutan dapat menjadi ruang multi tafsir dan sebagai akibatnya dapat menjadi celah menyangkal kekerasan terhadap perempuan di dalam rumah tangga. Pengabaian pada pengaturan tata cara yang ketat terhadap prosedur dan tata cara pelaksanaan mediasi, bahkan dalam konteks “sengketa rumah tangga”, juga berpotensi mengurangi akses perempuan pada proses yang berkeadilan.

3. PEMULIHAN

Pemulihan adalah proses **mendukung korban kekerasan** terhadap perempuan untuk **menjadi kuat, mampu dan berdaya** dalam mengambil keputusan dan

mengupayakan kehidupan yang adil, bermartabat dan sejahtera.⁷ Definisi ini menegaskan bahwa pemulihan tujuannya untuk membuat korban kembali berdaya untuk melanjutkan kehidupannya ke depan. Karenanya, proses pemulihan bagi korban bukanlah sebuah proses yang terpisah dari layanan lainnya, melainkan perlu dilakukan sejak awal korban melaporkan kasusnya hingga korban berdaya. Dukungan pemulihan bagi korban juga besar kemungkinan perlu tetap diberikan walaupun pelaku sudah mendapatkan hukuman. Selama korban masih dianggap belum pulih, layanan pemulihan harus tetap dilakukan.

Komite CEDAW dalam Rekomendasi Umum No. 35 tentang Kekerasan terhadap Perempuan merekomendasikan beberapa aspek yang perlu menjadi perhatian pemerintah dalam mengembangkan kebijakan tentang layanan pemulihan, yaitu:

- a. Menyediakan reparasi yang efektif bagi korban / penyintas kekerasan berbasis gender terhadap perempuan. Reparasi harus mencakup langkah-langkah yang berbeda, **seperti kompensasi, penyediaan layanan hukum, sosial dan kesehatan, termasuk layanan kesehatan seksual, reproduksi dan mental untuk pemulihan total, dan kepuasan dan jaminan tidak adanya pengulangan.** Reparasi tersebut harus memadai, segera diberikan, holistik dan proporsional dengan beratnya kerugian yang diderita;
- b. **Menyediakan dana khusus untuk reparasi atau memasukkan alokasi dalam anggaran dana yang ada,** termasuk di bawah mekanisme keadilan transisi, untuk reparasi bagi korban kekerasan berbasis gender terhadap perempuan. Negara-negara pihak harus menerapkan **skema reparasi administratif** tanpa mengurangi hak-hak korban/penyintas untuk mendapatkan **pemulihan yudisial,** merancang **program reparasi transformatif** yang membantu mengatasi diskriminasi mendasar atau posisi yang tidak menguntungkan yang menyebabkan atau secara signifikan berkontribusi pada pelanggaran, dengan mempertimbangkan aspek individu, kelembagaan dan struktural. Prioritas harus diberikan kepada *agency* (otonomi), keinginan, keputusan, keselamatan, martabat dan integritas korban/penyintas. "

Di tingkat nasional, dukungan untuk layanan pemulihan korban tampak a.l. dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban yang a.l. telah ditindaklanjuti dengan peraturan

7 Layanan Terpadu: Pengalaman Korban Mengakses Lembaga Layanan. Hasil Pemantauan Akses Perempuan Korban terhadap Layanan Terpadu di Provinsi Kepulauan Riau, Jawa Timur dan Maluku. Komnas Perempuan 2012 hal. 5

pemerintah yang spesifik mengatur tentang kompensasi, restitusi dan rehabilitasi. Pada konteks UU ini, yang dapat mengakses layanan tersebut adalah perempuan korban kekerasan seksual, pelanggaran HAM masa lalu, terorisme, perdagangan orang, penyiksaan dan penganiayaan berat. Sementara itu, mengacu pada UU PKDRT layanan pemulihan termasuk layanan kesehatan, konseling dan bimbingan rohani yang dapat diperoleh dari tenaga kesehatan, pekerja sosial, relawan pendamping dan/ atau pembimbing rohani. Sementara dalam UU PTPPO, selain restitusi, korban juga dijamin untuk dapat mengakses pemulihan fisik, psikis, juga sosial.

Boks 2

Cuplikan Contoh Kebijakan Daerah yang memuat Layanan Pemulihan dalam konsep Layanan Terpadu

Layanan pemulihan bagi perempuan korban kekerasan bersifat multi aspek yang disesuaikan dengan kebutuhan korban. Sistem rujukan dan mekanisme koordinasi memungkinkan layanan pemulihan menjadi lebih holistik di tengah keterbatasan kelembagaan penyedia layanan. Berikut adalah cuplikan beberapa kebijakan daerah yang memuat pengaturan tentang layanan pemulihan dalam konsep layanan terpadu:

Layanan pemberdayaan ekonomi

Peraturan Daerah Hulu Sungai Utara Nomor 3 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak, Pasal 22 Ayat 3:

Dalam melakukan pemberdayaan perempuan korban tindak kekerasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah menyusun program pemberdayaan di bidang ekonomi...

Peraturan Daerah Kabupaten Paser Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan terhadap Tindak Kekerasan, Pasal 13:

1. Perempuan Korban kekerasan di lingkungan keluarga, masyarakat termasuk di daerah konflik dan di tempat kerja berhak untuk diberdayakan.
2. Pemberdayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diarahkan untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan potensi perempuan dapat berkembang, berusaha dan mencari nafkah sendiri dan tidak tergantung pada orang lain.

Reintegrasi sosial

Peraturan Daerah Kota Parepare Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, Pasal 28:

1. Pelaksanaan Rehabilitasi dilakukan oleh dinas yang memiliki tugas sosial.
2. Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan di trauma centre dengan tugas:
 - a. menyampaikan perkembangan korban kepada orang tuanya atau keluarga yang dipercaya oleh korban;
 - b. mempertemukan korban dengan orang tuanya atau keluarganya atau pengganti keluarga;
 - c. merujuk ke layanan kesehatan atau pendidikan dan layanan lainnya yang dibutuhkan korban; dan
 - d. memantau perkembangan korban minimal sekali seminggu setelah berada di lingkungan keluarganya atau pengganti keluarganya.

Jaminan sosial

Perdasus nomor 1 tahun 2011 tentang Pemulihan Hak Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM. Ini sesuai dengan pasal 28 ayat 3 yaitu;

Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat

a. Layanan pemulihan yang tersedia

Di tingkat daerah, dari 128 kebijakan daerah yang mencantumkan layanan terpadu, terdapat 42 kebijakan yang secara spesifik mencantumkan elaborasi dari layanan pemulihan yang disediakan bagi perempuan korban kekerasan. Bentuk layanan ini cukup multi aspek, mulai dari kesehatan hingga penguatan ekonomi, serta dukungan untuk kembali ke masyarakat.

Layanan pemulihan kesehatan yang dibutuhkan oleh korban dapat mencakup kesehatan fisik, psikis, juga reproduksi. Ke-42 kebijakan yang memuat pengaturan spesifik tentang layanan pemulihan mencantumkan layanan kesehatan, termasuk konseling dan bimbingan rohani. Dalam proses konseling, tugas konselor adalah menggali pengalaman kekerasan yang dialami oleh korban dan dampak apa yang

mereka hadapi akibat tindak kekerasan tersebut. Dari hasil konseling tersebut konselor membuat rencana tindak lanjut terkait proses konseling yang akan dilakukan bersama korban. Selain itu konselor juga harus memperhatikan perubahan yang dialami korban setelah mengikuti proses konseling. Perkembangan perubahan korban perlu dipantau secara bertahap dan terus-menerus, untuk melihat seberapa jauh korban berhasil mengatasi dampak kekerasan yang dialami, sebelum mereka bisa dikatakan pulih dan kembali beraktivitas seperti sediakala.

Sementara itu, 68 kebijakan lainnya hanya mencantumkan saja layanan pemulihan tanpa penjelasan lebih lanjut. Namun, tidak ada satu pun yang secara spesifik mencantumkan layanan kesehatan reproduksi sebagai bagian dari layanan pemulihan, kecuali 1 kebijakan yang menyebutkannya sebagai "layanan keluarga berencana darurat bagi perempuan korban perkosaan." Di satu sisi, layanan kesehatan secara umum dimaknai termasuk kesehatan reproduksi. Di sisi lain, hal ini menunjukkan bahwa kewaspadaan pada akibat kekerasan pada kesehatan reproduksi perempuan korban belum memperoleh perhatian khusus.

Selain layanan kesehatan, sejumlah kebijakan daerah juga mengajukan penguatan ekonomi sebagai salah satu bentuk layanan pemulihan bagi perempuan korban kekerasan. Dukungan untuk pemberdayaan ekonomi sangat membantu bagi korban maupun keluarganya, terutama karena tidak jarang korban maupun keluarga terganggu sumber ekonominya akibat kekerasan yang dialami. Kondisi ini terjadi baik karena proses penyidikan kasus menyebabkan mereka tidak dapat berkonsentrasi pada pekerjaan atau kehilangan sumber penghidupannya. Dalam kasus kekerasan terhadap istri, korban benar-benar kehilangan sumber ekonominya karena berpisah dari pasangan yang selama ini menjadi satu-satunya sumber dalam pemenuhan ekonomi korban. Dengan adanya pemberdayaan ekonomi, korban diharapkan dapat membangun kemandirian ekonomi dan kembali melanjutkan kehidupannya.

Dukungan lain yang diperlukan oleh korban adalah rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Tidak jarang, karena kekerasan yang dialaminya korban menjadi malu dan menarik diri dari lingkungan masyarakat. Kadang, korban juga mengasingkan diri karena merasa takut untuk kembali bersosialisasi ke dalam masyarakat. Sebaliknya, ada juga praktik-praktik pengucilan korban oleh masyarakat sekitarnya karena korban dianggap sebagai aib. Dalam kondisi ini, layanan rehabilitasi dan reintegrasi sosial menjadi sangat penting untuk memastikan korban bisa kembali lagi ke tengah masyarakat dan diterima oleh masyarakat setempat.

Layanan pemulihan untuk rehabilitasi dan reintegrasi sosial di tingkat daerah terutama adalah yang merujuk kepada UU PTPPO, yang memang memerintahkan

layanan ini juga diatur melalui kebijakan daerah. Dari 42 kebijakan daerah yang memuat layanan pemulihan dengan konsep layanan terpadu, sebanyak 6 kebijakan mencantumkan secara spesifik layanan rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Dalam pasal-pasal tersebut dijelaskan bagaimana pelaksanaan reintegrasi yang dilakukan, siapa saja yang terlibat di dalamnya serta siapa yang berhak mendapatkan proses tersebut. Dengan adanya aturan ini secara tidak langsung mengikat pihak-pihak terkait untuk tunduk menjalankan peran tersebut. Contohnya, adalah Peraturan Daerah Kota Parepare Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak yang dapat dibaca di dalam Boks 2.

b. Jaminan Sosial

Menyikapi kondisi pemiskinan perempuan akibat kekerasan yang dialaminya, dukungan pada pemberdayaan ekonomi juga perlu dikaitkan dengan layanan pada jaminan sosial. Selama ini, layanan jaminan sosial yang diarahkan pada perempuan dari kelompok miskin seolah terpisah dari layanan penguatan bagi pemulihan perempuan korban yang juga menghadapi pemiskinan. **Namun, dari 128 kebijakan daerah yang mencantumkan konsep layanan terpadu, belum ada kebijakan yang juga mengintegrasikan tentang layanan jaminan sosial.**

Padahal, integrasi kedua layanan ini –layanan jaminan sosial dan layanan pemulihan- merupakan terobosan penting. Integrasi ini memiliki nilai tambah selain turut mendukung kondisi kesejahteraan perempuan korban kekerasan yang juga hidup dengan kemiskinan. Dengan dilakukannya integrasi layanan jaminan sosial, jangkauan dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan bisa lebih luas. Petugas jaminan sosial yang melakukan kunjungan lapangan dapat memantau perkembangan pemulihan perempuan korban. Integrasi program juga memungkinkan petugas jaminan sosial merujuk korban lainnya yang ia jumpai di lapangan kepada lembaga layanan lain sesuai kebutuhan korban. Begitu juga sebaliknya; ketika ada perempuan korban yang membutuhkan program jaminan sosial, lembaga pendamping korban bisa merujuk ke lembaga terkait pelaksanaan jaminan sosial tersebut.

c. Keterlibatan masyarakat

Dalam aspek pemulihan korban, dukungan dari masyarakat memainkan peran yang sangat besar. Jika melihat pada sejarah perkembangan konsep layanan terpadu, segenap kemajuan dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan tidak dapat dipisahkan dari kegigihan perjuangan dari kelompok pendamping korban yang berasal dari masyarakat sipil, khususnya kelompok perempuan. Karenanya, dalam

upaya pemulihan korban, dukungan kebijakan pada inisiatif masyarakat sipil menjadi penting. Bentuk lain dari keterlibatan masyarakat adalah layanan berbasis komunitas yang memungkinkan korban untuk dapat segera melaporkan situasi yang dihadapinya, dan mendapatkan penguatan untuk proses selanjutnya baik di proses hukum maupun non-hukum. Layanan berbasis komunitas ini juga penting dalam mengurai stigma dan praktik pengucilan korban karena ketidaktahuan atau kebiasaan setempat, yang dapat terjadi meskipun pelaku dihukum.

Namun, dukungan kebijakan untuk keterlibatan masyarakat terkait pemulihan bagi perempuan korban dalam kebijakan terkait layanan masih sedikit sekali ditemukan. Dari 128 kebijakan daerah yang memuat konsep layanan terpadu, **kurang seperempatnya atau hanya 30 kebijakan yang secara eksplisit menegaskan dukungan pada layanan komunitas.** Padahal, sebagaimana disebutkan di atas, layanan komunitas adalah salah satu sektor penting dalam penanganan kasus, termasuk dalam memastikan pemulihan korban, yang kerap tidak terjangkau oleh lembaga penyedia layanan yang dikelola oleh pemerintah.

4. PENCEGAHAN

Pencegahan dapat dimaknai sebagai proses, cara, tindakan untuk menghindari, mengurangi atau bahkan meniadakan peluang sesuatu tidak terjadi. Dengan demikian, pencegahan kekerasan terhadap perempuan merupakan rangkaian langkah-langkah, baik kebijakan maupun lainnya, untuk mengubah cara pandang, perilaku maupun faktor-faktor pendukung yang menyebabkan kekerasan berbasis gender dapat terjadi dan/atau berulang.

Mengenai pencegahan, Komite CEDAW pada Rekomendasi Umum No. 35 tentang Kekerasan terhadap Perempuan merekomendasikan agar pemerintah juga melakukan langkah-langkah berikut:

- a. Mengadopsi dan menerapkan **langkah-langkah legislatif dan pencegahan lain yang efektif** untuk mengatasi penyebab mendasar dari kekerasan berbasis gender terhadap perempuan, termasuk sikap dan stereotip patriarkis, ketidaksetaraan dalam keluarga dan pengabaian atau penolakan hak-hak perempuan atas sipil, politik, ekonomi, sosial dan hak budaya, dan untuk mempromosikan pemberdayaan, agensi dan suara perempuan
- b. Mengembangkan dan menerapkan langkah-langkah efektif, dengan **partisipasi aktif dari semua pemangku kepentingan yang relevan**, seperti perwakilan dari organisasi dan kelompok perempuan dan anak perempuan yang

terpinggirkan, untuk menangani dan menghapus stereotip, prasangka, adat istiadat dan praktik diskriminatif

- c. Mengembangkan dan menerapkan langkah-langkah efektif untuk membuat ruang publik aman dan dapat diakses oleh semua perempuan** dan anak perempuan, termasuk dengan mempromosikan dan mendukung langkah-langkah berbasis masyarakat dengan partisipasi kelompok perempuan. Langkah-langkah perlu mencakup pemastian infrastruktur fisik yang memadai, termasuk penerangan, di lingkungan perkotaan dan pedesaan, khususnya di dalam dan sekitar sekolah;
- d. Mengadopsi dan menerapkan langkah-langkah efektif untuk mendorong media massa** menghapus diskriminasi terhadap perempuan, termasuk penggambaran yang membahayakan dan berisikan stereotip tentang perempuan atau kelompok perempuan tertentu,
- e. Mewajibkan pengembangan kapasitas, pendidikan dan pelatihan yang berulang dan efektif untuk anggota pengadilan, pengacara dan aparat penegak hukum, termasuk personel medis forensik, legislator dan petugas kesehatan,** termasuk di bidang kesehatan seksual dan reproduksi, khususnya infeksi menular seksual dan layanan pencegahan dan pengobatan HIV, dan semua tenaga pendidikan, sosial dan kesejahteraan, termasuk mereka yang bekerja dengan perempuan di institusi-institusi seperti panti jompo, pusat suaka dan penjara, untuk membekali mereka kapasitas untuk mencegah dan menangani gender- kekerasan berbasis terhadap perempuan;
- f. Mendorong keterlibatan swasta, melalui penggunaan insentif dan model tanggung jawab perusahaan dan mekanisme lainnya, termasuk untuk bisnis dan perusahaan transnasional,** dalam upaya untuk menghapus semua bentuk kekerasan berbasis gender terhadap perempuan dan dalam meningkatkan tanggung jawabnya untuk kekerasan tersebut

Dalam Rekomendasi Umum ini Komite CEDAW menekankan pentingnya pelibatan aktor-aktor kunci dalam pencegahan terjadinya kekerasan terhadap perempuan. Di Indonesia, aktor-aktor kunci termasuk tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh adat dan juga para *influencer* seperti artis atau yang memiliki jumlah pemirsa/*follower* yang banyak di akun media sosialnya. Peran mereka di masyarakat cukup besar untuk mengubah cara pandang, perilaku atau kebiasaan yang ada. Tentang peran serta masyarakat secara umumnya juga menjadi salah satu aspek yang diusung di era reformasi, dengan visi keterlibatan substantif sebagai wujud semangat demokrasi.

Di tingkat nasional, layanan pencegahan merupakan bagian yang integral dalam upaya penghapusan atau pemberantasan tindak pidana. Misalnya saja di dalam UU TPPO, ada 3 pasal didedikasikan untuk menegaskan tanggung jawab pencegahan pada pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk dengan membentuk gugus tugas untuk melakukan pencegahan dan penanganan. Sementara itu, pada Pasal 12 UU PKDRT disebutkan bahwa di dalam tanggung jawab pemerintah untuk mencegah kekerasan di dalam rumah tangga adalah termasuk:

- a. merumuskan kebijakan tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga;
- b. menyelenggarakan komunikasi, informasi, dan edukasi tentang kekerasan dalam rumah tangga;
- c. menyelenggarakan sosialisasi dan advokasi tentang kekerasan dalam rumah tangga; dan
- d. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sensitif gender dan isu kekerasan dalam rumah tangga serta menetapkan standar dan akreditasi pelayanan yang sensitif gender.

Boks. 3

Cuplikan Contoh Kebijakan Daerah yang memuat Pengaturan Pencegahan dalam konsep Layanan Terpadu

Peraturan Bupati Bireuen Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Pencegahan dan Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak dalam Kabupaten Bireuen, pada Pasal 5 menyebutkan bahwa pencegahan dapat dilakukan juga melalui kegiatan penyuluhan hukum bagi masyarakat luas dan kampanye anti kekerasan melalui media cetak dan elektronik serta penyebaran leaflet/ baliho

Peraturan Daerah Kota Mataram Nomor 4 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak dari tindak Kekerasan, Pasal 13 menyebutkan bahwa bentuk pencegahan terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak yang dilakukan oleh PPT, dapat dilaksanakan melalui:

1. kegiatan sosialisasi peraturan perundang-undangan kepada masyarakat yang berkaitan dengan perlindungan hak-hak perempuan dan anak; dan
2. pelatihan anggota PPT terkait tentang pelaksanaan tugasnya dalam melakukan pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 5 tahun 2013 tentang Perlindungan perempuan dan anak, pada Pasal 13 menyatakan bahwa dalam rangka mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak perempuan, Pemerintah Daerah juga perlu menyediakan fasilitas umum yang nyaman dan aman untuk perempuan.

Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dalam Tidak Kekerasan, Pasal 9 menjelaskan bahwa upaya pencegahan dilakukan oleh Pemerintah dan harus pula dilaksanakan oleh a) keluarga dan/atau kerabat terdekat; b) masyarakat; c) lembaga pendidikan; d) lembaga kesehatan; e) lembaga sosial kemasyarakatan; dan f) dunia usaha dan lembaga lainnya.

Dari kajian ini juga ditemukan bahwa dari 128 kebijakan daerah yang mengatur layanan terpadu, sebanyak 55 kebijakan memuat elaborasi tentang pencegahan kekerasan. Salah satu strategi yang dilakukan adalah dengan melakukan sosialisasi pada peraturan perundang-undangan ataupun persoalan kekerasan terhadap perempuan. Sosialisasi ini dilakukan oleh SKPD terkait maupun melalui pelibatan peran dari masyarakat.

Sosialisasi adalah langkah mendiseminasi informasi, dan langkah ini sangat penting dalam upaya pencegahan. Perempuan dan masyarakat pada umumnya perlu dan berhak mendapatkan informasi yang cukup dan benar tentang apa itu kekerasan terhadap perempuan, dampaknya dan juga apa yang harus mereka lakukan ketika menjadi atau mengetahui adanya korban kekerasan, termasuk tentang keberadaan lembaga layanan. Penyebaran informasi juga perlu luas dan merata, serta memperhatikan kebutuhan-kebutuhan khusus untuk memastikan informasi ini tersampaikan. Misalnya saja, perlu dipertimbangkan alat/media yang paling menjangkau masyarakat, penggunaan materi visual, audio atau audio visual bersamaan agar dapat mengurangi keterputusan informasi akibat buta huruf, atau bahkan justru menciptakan alat-alat komunikasi dan informasi yang sesuai dengan ragam kebutuhan penyandang disabilitas. Selain menopang upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan, langkah sosialisasi ini juga secara langsung berkontribusi pada pemenuhan hak konstitusional warga pada informasi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 28F UUD NRI 1945, hak untuk memperoleh informasi ini direkatkan dengan hak untuk mengembangkan diri dan lingkungannya.

Selain sosialisasi, ada beberapa kebijakan daerah yang juga memasukan strategi

yang lebih detil dalam pencegahan kekerasan, seperti:

a. Penyediaan ruang publik yang aman dan nyaman.

Dalam kajian ini, baru ditemukan satu kebijakan layanan daerah yang memasukkan pengaturan pencegahan termasuk penyediaan ruang publik yang aman dan nyaman, yaitu di Sumatera Barat. Pemaknaan pencegahan yang juga mencakup penyediaan ruang publik yang aman dan nyaman sangat penting mengingat tindak kekerasan terhadap perempuan di ruang publik, termasuk penerangan ataupun transportasi umum yang peka pada kerentanan perempuan pada kekerasan. Ruang publik yang aman dan nyaman juga berkontribusi pada akses perempuan pada partisipasi publik yang lebih substantif karena berkurang kecemasan untuk terlibat dalam aktivitas-aktivitas yang mensyaratkannya berada di luar rumah.

b. Peran media massa

Salah satu strategi yang cukup efektif terkait pencegahan kekerasan terhadap perempuan, adalah bagaimana penyebaran informasi tersebut dapat dilakukan secara luas dan bisa dijangkau oleh banyak orang. Salah satunya adalah melalui media massa, selain juga media sosial. Dalam kebijakan terkait layanan ditemukan sebanyak tiga kebijakan yang memasukkan media massa sebagai salah satu strategi pencegahan.

c. Peningkatan kapasitas petugas

Terkait pencegahan, salah satu hal yang penting dilakukan adalah peningkatan kapasitas bagi petugas yang bertanggung jawab untuk menangani kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Juga, petugas-petugas layanan publik yang dapat turut menjangkau korban apabila mereka memiliki sensitivitas terhadap persoalan kekerasan terhadap perempuan. Mereka perlu dibekali dengan informasi dan keterampilan yang sesuai untuk mengenali dan menyikapi kondisi kekerasan terhadap perempuan dalam berbagai konteks persoalannya. Dalam kajian ini, ditemukan ada satu kebijakan yang memasukkan peningkatan kapasitas petugas yang bertugas memberikan layanan dan sosialisasi. Namun, kebijakan ini belum merinci materi atau keterampilan yang difokuskan dalam peningkatan kapasitas tersebut.

d. Dukungan swasta

Mengingat kerentanan perempuan pekerja pada kekerasan dan juga tanggung jawab sosial perusahaan pada lingkungan di mana mereka beroperasi, pelibatan

korporasi atau pihak-pihak swasta lainnya menjadi penting dalam upaya pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan. Terkait pelibatan dukungan swasta dalam upaya pencegahan ini, ditemukan sebanyak empat kebijakan yang memasukkan peran mereka dalam pencegahannya. Namun, keempat kebijakan ini tidak merincikan secara jelas peran-peran yang diharapkan, misalnya apakah juga termasuk menyikapi pelaporan kekerasan yang terjadi di lingkup perusahaan maupun penyikapan darurat lainnya.

Tidak kalah penting di dalam langkah pencegahan adalah upaya yang sistematis untuk menghimpun dan menganalisis data pada tindak kekerasan terhadap perempuan maupun pada daya pencegahan dan penanganannya. Data ini merupakan pondasi untuk mengembangkan kebijakan dan program lanjutan untuk pemajuan layanan juga menjadi sumber informasi publik. Upaya pengumpulan data ini dilakukan termasuk melalui penelitian maupun dengan monitoring dan evaluasi secara berkala. Belum ditemukan kebijakan daerah yang memuat insentif penelitian sebagai langkah pencegahan. Sementara dari 55 kebijakan yang memuat secara elaboratif pengaturan pencegahan dalam konsep layanan terpadu, hanya 36 yang memuat pengaturan tentang monitoring dan evaluasi.

5. KETERPADUAN LAYANAN DAN PEMENUHAN TANGGUNG JAWAB NEGARA

Sebagaimana disampaikan di atas, telaah 128 kebijakan daerah yang menyatakan layanan terpadu difokuskan pada 4 aspek, yaitu a) perlindungan, b) akses pada proses hukum berkeadilan dalam pemeriksaan/penyelidikan, penuntutan dan dalam persidangan; c) pemulihan korban/penyintas dan d) pencegahan. Secara singkat keempat aspek ini dituangkan di dalam gambar 5 di atas.

Ke-128 kebijakan daerah yang menyatakan konsep layanan terpadu sebagai rujukan kebijakannya memberikan harapan pada adanya layanan yang komprehensif, holistik dan berkualitas yang sangat dibutuhkan oleh perempuan korban kekerasan. Hal ini secara langsung berkontribusi pada pelaksanaan tanggung jawab negara pada pemenuhan hak asasi manusia, terutama yang juga telah dituangkan di dalam Konstitusi kita, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara khusus, hal yang dimaksud adalah hak atas rasa aman dan untuk bebas dari diskriminasi dalam bentuk apapun. Dengan memastikan adanya perhatian pada kerentanan-kerentanan khusus yang hadir dari diskriminasi berlapis yang dapat dihadapi oleh perempuan akibat dari identitasnya yang majemuk, maka kebijakan daerah serupa ini dapat berkontribusi pada pemenuhan hak untuk mendapatkan perlindungan hukum

dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Lebih lanjut, dengan upaya yang bertaut dari perlindungan, memastikan akses hukum yang berkeadilan, pemulihan dan pencegahan, maka layanan yang diberikan itu dapat menghasilkan suatu suasana kehidupan yang sejahtera lahir dan batin. Hal ini sesuai dengan Konstitusi Pasal 28 H Ayat 1 yang menyatakan negara menjamin hak setiap orang untuk “hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat.” Secara ringkas pula, langkah negara dalam hal ini pemerintah daerah dalam memebentuk kebijakan dan melaksanakan layanan yang diatur itu merupakan bagian dari pelaksanaan tanggung jawab pemerintah dalam mencapai cita-cita bangsa Indonesia, yaitu terbentuknya masyarakat yang merdeka, bersatu, bedaulat, adil dan makmur.

Pengaturan di tingkat daerah tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan tidak saja penting dalam aspek filosofis dan sosiologis sebagaimana dielaborasi di atas. Secara yuridis juga, ada sejumlah mandat dari kebijakan yang lebih tinggi, terutama Undang-Undang, agar pemerintah daerah mengambil peran yang lebih proaktif dalam menjalankan tanggung jawab untuk penyelenggaraan layanan bagi perempuan korban kekerasan di daerahnya masing-masing. Mengingat sifat kemendesakannya, seiring dengan perkembangan kondisi kekerasan terhadap perempuan yang semakin kompleks dan bertambahnya pelaporan, maka dapat pula dimaknai bahwa layanan bagi perempuan korban kekerasan sebagai bagian dari layanan dasar untuk publik.

Kecermatan dalam penyusunan kebijakan merupakan sebuah keharusan untuk membangun pondasi yang kuat demi mencapai hasil yang optimal. Oleh karena kebijakan daerah merupakan kebijakan turunan, maka elaborasi yang bersifat lebih rinci menjadi penting di dalam peraturan daerah. Terlebih dalam kebijakan daerah yang mengatur hal teknis seperti peraturan atau keputusan kepala daerah tentang tugas dan fungsi dari lembaga yang dimandatkan untuk penyelenggaraan layanan bagi perempuan korban dalam kerangka layanan terpadu. Selain itu juga, kebijakan di tingkat daerah sangat mungkin membuat inovasi-inovasi kebijakan yang disesuaikan dengan konteks setempat, baik itu dalam hal tantangan kerentanan perempuan pada kekerasan maupun peluang-peluang yang tersedia untuk mencegah dan menangani kekerasan terhadap perempuan. Tantangan dan peluang ini bisa terdapat di ranah negara maupun di tengah masyarakat.

Melalui penelusuran di dalam kajian ini, dikenali bahwa dari 128 kebijakan daerah mengenai layanan bagi perempuan korban kekerasan dengan mencantumkan layanan terpadu, tidak semua memiliki elaborasi atau penjelasan yang lebih rinci mengenai

jenis layanan seperti apa yang disediakan untuk aspek perlindungan, dukungan akses proses hukum yang berkeadilan, pemulihan dan juga pencegahan. Itu pun tidak semuanya konsisten, sehingga hanya ada 21 kebijakan daerah, atau sekitar 16% dari total kebijakan itu, yang membuat elaborasi atas keempat aspek utama dalam layanan bagi perempuan korban kekerasan. Sebagian besarnya, yaitu 17 dari 21 kebijakan daerah itu berbentuk peraturan daerah; 10 kebijakan di tingkat kota/kabupaten dan 7 kebijakan di tingkat provinsi. Hal ini sangat dimungkinkan mengingat ruang pengaturan di peraturan daerah bisa lebih leluasa sementara di tingkat peraturan kepala daerah merupakan arah kebijakan yang bersifat jauh lebih teknis lagi.

Sementara itu, elaborasi pengaturan masih sangat minim, bahkan ada beberapa temuan yang menunjukkan kealpaan serius dalam memastikan kelengkapan dan daya jangkau layanan bagi perempuan korban kekerasan. Temuan-temuan yang dimaksud ini antara lain:

- Hanya 23 dari 80 kebijakan daerah yang memuat jaminan rumah aman yang memiliki pengaturan tentang SOP secara langsung ataupun memerintahkan aturan turunan mengenai hal tersebut;
- Hanya 6 dari 89 kebijakan daerah yang memuat jaminan layanan medikolegal yang secara eksplisit menyatakan bahwa layanan visum adalah gratis atau tidak berbayar;
- Tidak semua, atau 106 dari 117 kebijakan daerah yang memuat jaminan bantuan hukum yang juga memuat aturan tentang penganggaran;
- Kebijakan daerah yang merujuk pada konsep layanan terpadu dan memuat pengaturan yang lebih jelas mengenai pemulihan adalah yang paling sedikit jumlahnya dibandingkan dengan aspek lainnya. Hanya sekitar 30% atau 42 dari 128 kebijakan daerah yang ditelaah;
- Hanya ada 30 dari 42 kebijakan di atas yang memuat dukungan pada layanan berbasis komunitas, sementara kebutuhan korban untuk dukungan reintegrasi dan rehabilitasi adalah nyata;
- Belum ada kebijakan yang memuat keterhubungan layanan akses jaminan sosial dengan dukungan untuk pemulihan perempuan korban kekerasan;
- Dalam upaya pencegahan, hanya masing-masing ada 1 kebijakan yang memuat tentang kewajiban penyediaan ruang publik aman dan nyaman, serta untuk penguatan kapasitas dari aparat penegak hukum dan petugas lainnya yang relevan untuk memastikan kualitas layanan bagi perempuan korban kekerasan.

Pada ke-21 kebijakan daerah yang memuat elaborasi pengaturan untuk aspek perlindungan, dukungan proses hukum yang berkeadilan, pemulihan dan pencegahan, juga ada hal yang penting dicermati. Sebanyak 20 diantaranya memiliki pengaturan tentang mekanisme rujukan, dengan 19 diantaranya memiliki aturan penganggaran yang menyebutkan bahwa anggaran tersebut dibebankan kepada anggaran daerah atau anggaran negara. Hanya 14 kebijakan yang memiliki pengaturan untuk melakukan monitoring dan evaluasi. Sebanyak 6 diantaranya ini yang memiliki perincian atau pasal yang memerintahkan adanya aturan turunan untuk SOP dan 5 kebijakan yang mengafirmasi layanan berbasis komunitas.

Dari data ini tampak bahwa sistem rujukan dan mekanisme koordinasi dipahami sebagai elemen penting dalam membangun keterpaduan, sekalipun masih ada 1 kebijakan daerah yang tidak memuat pengaturan ini. Demikian juga halnya dengan persoalan penganggaran, meskipun tidak ditemukan kebijakan yang secara jelas menyebutkan berapa besaran anggaran yang disediakan pemerintah untuk pelaksanaan layanan tersebut dibandingkan dengan total anggaran daerah atau satuan pengukuran anggaran lainnya. Juga, tidak ada yang secara rinci menjelaskan alokasi yang wajib dianggarkan untuk layanan tersebut. Selain itu, juga tidak ada informasi kepada pihak mana saja, selain lembaga langsung ditunjuk di dalam kebijakan daerah itu, yang secara langsung maupun tidak langsung turut melakukan layanan yang dimaksud. Karenanya, sulit untuk memperoleh informasi sejauh mana layanan bagi perempuan korban kekerasan dalam prioritas anggaran daerah.

Sebagai akibatnya, ketersediaan anggaran di lembaga layanan (P2TP2A) sangat dipengaruhi oleh komitmen politik pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penganggaran. Juga, pada kemampuan pengurus dalam mengadvokasi anggaran dengan menjelaskan pentingnya peran lembaga layanan dan manfaatnya bagi perempuan korban kekerasan. Banyak P2TP2A di tingkat kabupaten/ kota yang tidak mendapatkan dukungan dana yang memadai. Kalaupun ada, alokasi anggaran tersebut masuk ke dalam anggaran Badan/Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak yang banyak dialokasikan ke belanja pegawai. Kondisi ini menyebabkan munculnya berbagai keluhan di tingkat pelaksana terkait dengan terbatasnya anggaran layanan. Apalagi mengingat bahwa angka pelaporan kekerasan terhadap perempuan meningkat setiap tahunnya atau situasi geografis wilayah yang memperbesar biaya layanan bagi perempuan korban.

Gambar 8
Empat Temuan Kondisi Kebijakan Daerah terkait Layanan Terpadu



Penelaah lanjutan pada ke-21 kebijakan ini secara konsisten juga menunjukkan bahwa monitoring dan evaluasi masih belum menjadi perhatian yang integral; hanya sekitar 70% yang memuat tentang hal ini. Padahal, monitoring dan evaluasi secara berkala, yang dilakukan secara menyeluruh ataupun tematik dapat a) memperlihatkan kondisi kekerasan terhadap perempuan di wilayah tersebut; b) menginformasikan sejauh mana korban dapat tertangani dengan baik; c) mengenali sejauh mana pemenuhan hak-hak korban dan jumlah korban yang mampu ditangani oleh penyedia layanan; d) mengidentifikasi hambatan dan tantangan dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan; e) menginformasikan upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dan komunitas dan efektivitasnya dalam menangani kekerasan terhadap perempuan; dan f) memberikan rekomendasi perbaikan layanan ke depan. Seluruh informasi tersebut dapat membantu proses penyusunan program dan kegiatan intervensi maupun koreksi yang tepat untuk memastikan pemajuan perlindungan bagi perempuan korban kekerasan ke depan.

Isu krusial lain adalah minimnya perhatian pada pengaturan Standar Operasional Prosedur (SOP) di dalam ke-21 kebijakan yang telah membuat penjabaran lanjutan dalam aspek perlindungan, akses proses hukum, pemulihan dan pencegahan. SOP mengatur mengenai tata cara, langkah-langkah serta prinsip dalam memberikan layanan termasuk juga memuat pengaturan tentang hal-hal apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan ketika memberikan layanan. Keberadaan SOP ini sangatlah penting karena akan memandu penyedia layanan dalam memberikan layanan berkualitas bagi perempuan korban. Sebaliknya, ketiadaan SOP terkait layanan akan menyulitkan penyedia layanan dalam melakukan atau memberikan layanan, terutama

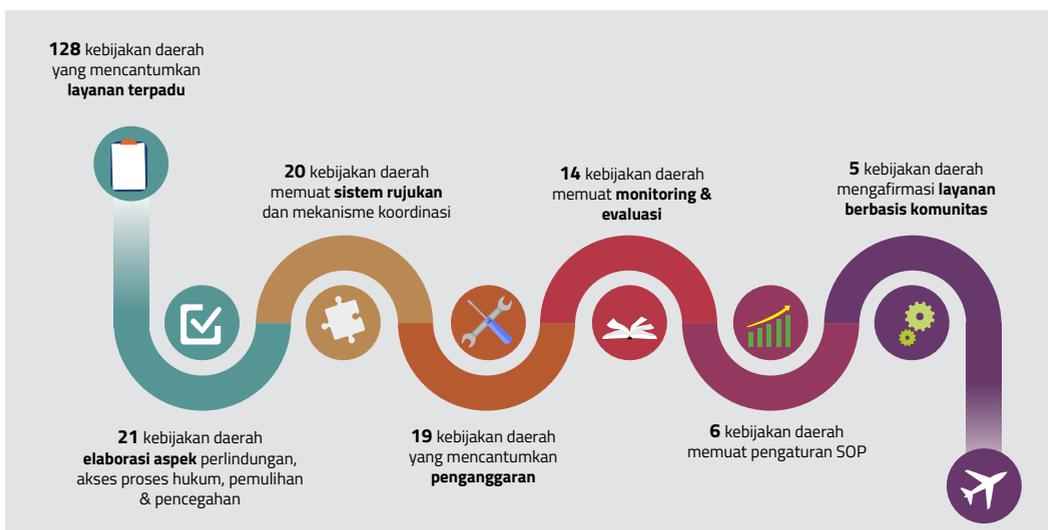
ketika mereka tidak memahami prinsip/aturan dalam memberikan layanan yang berpihak pada kepentingan perempuan korban. Jika hal ini tidak menjadi perhatian maka dikuatirkan petugas melakukan reviktimisasi terhadap korban. Akibatnya hak korban atas layanan dan keadilan akan makin dipinggirkan dan situasi ini ikut berkontribusi pada luputnya pemenuhan tanggung jawab negara pada perempuan korban. Tampaknya, keberadaan Permen PPPA No 1 tahun 2010 yang mengatur SPM belum mampu mendorong munculnya inisiatif dari tim pelaksana di Lembaga layanan terutama yang dikelola pemerintah untuk bisa menurunkan SPM tersebut ke dalam SOP meski di dalam lampiran Permen tersebut sudah memberikan arahan petunjuk teknis. Diduga ada persoalan kapasitas dan pemahaman yang belum merata di tim pelaksana lembaga layanan.

Perhatian juga penting diberikan pada minimnya kebijakan daerah yang memuat afirmasi tentang layanan berbasis komunitas meski telah memiliki pengaturan lebih rinci pada 4 aspek yang dikaji dalam kaitannya dengan kerangka layanan terpadu. Hanya ada 8 dari 21 kebijakan ini yang memiliki afirmasi pada layanan berbasis komunitas, dan hanya 5 kebijakan diantaranya yang dilengkapi dengan pengaturan tentang anggaran serta monitoring dan evaluasi. Secara faktual, keberadaan layanan berbasis komunitas sangat berperan dalam membantu penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan karena mendekatkan akses layanan bagi perempuan korban yang ada di daerah/komunitas tersebut. Juga, dalam mendukung upaya rehabilitasi dan reintegrasi korban, bahkan setelah pemidanaan pelaku. Minimnya kebijakan daerah yang secara tegas mengafirmasi pengakuan pada layanan komunitas diduga terkait dengan keterbatasan pemahaman pada konsep layanan terpadu dan pada peran penting layanan berbasis komunitas. Lebih sedikit lagi kebijakan yang juga secara jelas menyebutkan dukungan terhadap layanan tersebut, termasuk dalam hal anggaran. Artinya, inisiatif penyediaan anggaran pada layanan berbasis komunitas dilakukan secara mandiri oleh komunitas atau individu yang bersedia menyumbang. Hal ini tentu akan menimbulkan masalah keberlanjutan karena ketersediaan anggaran dari komunitas akan sangat tergantung pada kemampuan masing-masing orang. Persoalan anggaran ini secara langsung juga berimbas pada tidak optimalnya pelayanan yang diberikan, terutama ketika ada biaya yang harus dikeluarkan dalam melakukan pendampingan kepada perempuan korban.

Jika kebijakan daerah mengafirmasi peran layanan komunitas di tengah keterbatasan anggaran, maka ini sesungguhnya dapat menjadi modalitas bagi para penggerak layanan komunitas untuk secara mandiri dan kreatif mencari sumber-sumber penganggaran lainnya. Peluang anggaran desa menjadi salah satu alternatif yang kerap dibicarakan oleh lembaga layanan terutama yang dikelola masyarakat sipil.

Dalam uji cermat tuntas, guna mendorong tanggung jawab negara ada kebutuhan untuk memastikan perhatian pada kerentanan khusus yang dihadapi perempuan akibat diskriminasi berlapis. Di tingkat nasional sejumlah UU terkait berupaya mengurangi diskriminasi dalam konteks-konteks khusus, termasuk terkait dengan konflik, bencana dan disabilitas. Secara umum, sejak 285 kebijakan yang dapat diakses muatannya oleh Komnas Perempuan, perhatian terhadap kerentanan-kerentanan khusus itu tidaklah besar. Jumlahnya semakin berkurang, dari 40 kebijakan ke 14 kebijakan ketika disandingkan dengan penyebutan layanan terpadu di dalam rumusan kebijakan. Penting untuk dicatat bahwa di antara ke-21 kebijakan yang mengelaborasi keempat aspek dalam layanan terpadu, tidak satupun yang dikenali memiliki pengaturan tentang kerentanan khusus. Sebagaimana ditegaskan di dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW, perhatian pada kerentanan khusus memperbesar daya mengikis diskriminasi terutama dalam proses hukum dan tantangan pemulihan. Berkaitan dengan ini, Pasal 28H Ayat 2 UUD NRI 1945 juga mengatur jaminan konstitusional pada hak atas perlakuan dan kemudahan khusus untuk mencapai persamaan dan keadilan. Dengan kondisi kebijakan serupa ini, kelalaian pada hak atas perlakuan dan kemudahan khusus itu mengakibatkan berkurangnya penikmatan pada hak atas rasa aman dan bebas dari diskriminasi akibat dari berlangsungnya hambatan diskriminasi berlapis dalam mengakses keadilan dan kesejahteraan dari manfaat layanan terpadu.

Gambar 9
Temuan Uji Cermat Tuntas pada Kondisi Pengaturan Layanan Terpadu dalam Kebijakan Daerah



BAB V

KESIMPULAN & REKOMENDASI

Layanan terpadu sebagai konsep ideal dalam penyelenggaraan layanan untuk memenuhi kebutuhan multidimensional dan multiaspek dari perempuan korban kekerasan untuk dapat menikmati hak-haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Juga, untuk mendorong pemenuhan tanggung jawab negara pada hak-hak konstitusional, terutama atas rasa aman, perlindungan hukum, bebas dari diskriminasi dan kehidupan yang sejahtera lahir dan batin. Sejumlah kebijakan di tingkat nasional telah mengadopsi konsep ini dan menjadi pendorong lahirnya berbagai kebijakan daerah mengenai layanan bagi perempuan korban. Keberadaan kebijakan daerah ini diharapkan akan mampu menghadirkan layanan publik yang lebih mudah dijangkau dan sesuai dengan konteks setempat.

Kajian kebijakan daerah tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan ini dimaksudkan untuk mengenali peta sebaran muatan dalam kerangka layanan terpadu yang dapat menjadi informasi awal untuk perbaikan kebijakan. Kajian ini mencatat adanya 414 kebijakan mengenai layanan bagi perempuan korban kekerasan yang diterbitkan dari tahun 1998 hingga akhir 2019 dalam berbagai bentuk kebijakan daerah, baik yang merupakan hasil dari perumusan bersama badan legislatif dan eksekutif, juga peraturan dari pihak kepala daerah. Kebijakan ini terdapat di tingkat provinsi hingga desa. Meski masih lebih terkonsentrasi di Jawa, namun dari sebaran lokasi cukup merata di seluruh nusantara. UU tentang Pemerintah Daerah, UU PKDRT dan UU PTPPO, serta aturan turunan di tingkat nasional mengenai ketiga UU ini memiliki kontribusi signifikan pada pertumbuhan kebijakan daerah mengenai layanan bagi perempuan korban kekerasan.

A. KESIMPULAN

Kajian selanjutnya difokuskan pada 285 kebijakan daerah yang dapat diakses dokumennya sehingga dapat memeriksa muatannya dengan lebih rinci. Kondisi umum dari 285 kebijakan daerah ini kemudian ditelusur lebih mendetil dengan menggunakan

lensa uji cermat tuntas pada tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan layanan terpadu. Melalui kajian yang dielaborasi pada Bab III dan IV **dapat diidentifikasi 4 masalah utama dalam kebijakan daerah tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan, yaitu:**

- a. Belum semua kebijakan daerah menggunakan konsep layanan terpadu di dalam penyelenggaraan layanan bagi perempuan korban.** Secara eksplisit, kurang dari setengah (128 dari 285 kebijakan daerah) menyatakan layanan terpadu sebagai konsep kerja yang dirujuk. Hal ini dikuatirkan mempengaruhi akses perempuan korban pada berbagai layanan dasar yang dibutuhkan.
- b. Operasionalisasi konsep layanan terpadu masih sangat terbatas.** Hal ini tampak dari terbatasnya jumlah kebijakan daerah yang memberikan elaborasi pada layanan yang akan diberikan terkait dengan aspek perlindungan, akses pada hukum berkeadilan, pemulihan dan pencegahan. Bahkan hanya ada 21 di antara 128 kebijakan tersebut yang memberikan elaborasi pada keempat aspek tersebut.
- c. Kecermatan minim dalam memastikan elemen-elemen krusial dalam pelaksanaan konsep layanan terpadu di dalam kebijakan daerah.** Hal ini tampak pada kondisi dimana dari 128 kebijakan daerah dengan penyebutan eksplisit “layanan terpadu” yang antara lain:
 - Umum: tidak semua memuat pengaturan tentang sistem rujukan dan mekanisme koordinasi, pengaturan lanjutan tentang SOP, dan penganggaran yang jelas;
 - Perlindungan: hanya sebagian yang memuat pengatur penjangkauan layanan pelaporan, dan hanya kurang 62,5% yang memuat pengaturan tentang rumah aman (8 dari 128 kebijakan);
 - Akses pada hukum berkeadilan: bantuan hukum yang terbatas, jumlah kebijakan yang minim menegaskan dukungan layanan gratis untuk visum dan tes DNA, minim surjukan pada SPPT PKKTP dan sebaliknya memuat pengaturan sumir tentang mekanisme alternatif;
 - Pemulihan: minim penekanan pada layanan hak kesehatan seksual dan reproduksi, serta tentang reintegrasi dan rehabilitasi, dan afirmasi pada layanan berbasis komunitas
 - Pencegahan: minim elaborasi untuk pendekatan sistemik, termasuk dalam kegiatan di ruang pendidikan, perbaikan infrastruktur, pendidikan APH, serta pengintegrasian kebutuhan pendataan, monitoring dan evaluasi.

- d. **Ada kelalaian serius dalam memberikan perhatian pada kerentanan-kerentanan khusus akibat diskriminasi berlapis guna memastikan layanan dapat diakses dengan mudah oleh perempuan korban kekerasan.** Hal ini dapat dilihat dari minimnya pengaturan tentang akomodasi khusus bagi disabilitas dan lansia maupun konteks-konteks khusus yang memicu kerentanan perempuan pada kekerasan, seperti konflik, bencana dan kondisi kepulauan yang terpencil, ataupun perempuan penyandang stigma sosial, misalnya akibat kondisi kesehatan atau ekspresi gendernya.

Berdasarkan kelima identifikasi di atas dapat disimpulkan bahwa konsep layanan terpadu belum secara utuh diintegrasikan ke dalam kebijakan daerah tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan. Hal ini ditengarai terkait dengan kapasitas yang terbatas, baik dari aspek pemahaman pada layanan terpadu maupun dari aspek ketrampilan dalam legislasi daerah yang sebetulnya memiliki ruang yang lebih dalam memberikan arahan yang aplikatif.

Kondisi keterbatasan kapasitas dalam perumusan kebijakan daerah ini juga menghalangi penggunaan peluang lain dalam memperkuat layanan bagi perempuan korban kekerasan, misalnya terkait jaminan sosial. Pengaturan tentang jaminan sosial tidak ditemui dalam kebijakan daerah, padahal fakta lapangan memperlihatkan kemendesakan dukungan berkelanjutan bagi korban yang umumnya berasal dari kelompok miskin maupun yang mengalami pemiskinan akibat kekerasan yang dialami.

Keempat identifikasi masalah pada kebijakan daerah tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan di atas berkontribusi pada keterputusan atau hambatan dalam membangun keterpaduan layanan. Substansi kebijakan layanan tampak terpecah-pecah dan dengan mekanisme koordinasi dan komunikasi antar pihak yang lemah, seperti Aparat Penegak Hukum dan Lembaga Pengada Layanan dan juga komunitas. Padahal, koordinasi dan komunikasi antar pihak tersebut adalah prasyarat bagi terwujudnya keterpaduan layanan. Selain menjadi ruang untuk mereduksi cara pandang yang stigmatitatif terhadap korban justru menimbulkan reviktimisasi berulang, mekanisme koordinasi dan komunikasi juga dapat menjadi cara memastikan akses korban terhadap layanan dan keadilan dapat diraih dengan semestinya.

Kajian ini juga menunjukkan bahwa **belum ada inovasi untuk memperkuat peran serta masyarakat sipil, khususnya kelompok perempuan.** Sejak awal, sejarah layanan memperlihatkan kuatnya keterlibatan masyarakat sipil, terutama kelompok perempuan, dalam mendorong terwujudnya konsep dan lembaga layanan terpadu.

Inisiatif-inisiatif mereka dikelola sedemikian rupa untuk kemudian diadopsi oleh Pemerintah, baik dalam bentuk kebijakan maupun kelembagaan. Dengan proses formalisasi kelembagaan, kader-kader dari organisasi pendamping kerap terserap dan menyebabkan organisasi awalnya kehilangan sumber daya. Sementara, jumlah kebijakan daerah yang juga mendukung layanan komunitas juga sangat kecil. Padahal, keterlibatan aktif lembaga pendamping di masyarakat dan terutama layanan komunitas justru sangat dibutuhkan oleh perempuan korban kekerasan dalam pemulihannya, termasuk pasca pemidaan pelaku.

Dalam kerangka pengujian konstiusionalitas kebijakan, **kondisi kebijakan daerah tentang layanan bagi perempuan korban kekerasan mengurangi potensi kebijakan daerah tersebut dalam memberikan pengayoman, keadilan, kedayagunaan dan kemanfaatan.** Dalam jangka panjang, situasi ini akan mengurangi pemenuhan tanggung jawab negara pada hak-hak yang semestinya dinikmati oleh warga negara, khususnya perempuan korban kekerasan, terutama mereka yang juga rentan diskriminasi berlapis.

B. REKOMENDASI

Bertolak dari hasil kajian ini, perbaikan kebijakan daerah perlu disegerakan pada aspek perlindungan, akses pada proses hukum berkeadilan, pemulihan dan pencegahan dalam penyelenggaraan layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan. Perbaikan tentunya penting mempertimbangkan penggunaan peluang-peluang termutakhir untuk menguatkan layanan terpadu, misalnya terkait tugas dan fungsi dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak, maupun kebijakan-kebijakan lainnya di tingkat nasional dan daerah. Berikut adalah beberapa rekomendasi guna memastikan layanan terpadu secara optimal dapat menjangkau kebutuhan perempuan korban:

1. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak:

- a. Menguatkan kebijakan di tingkat kementerian yang memberikan arahan aplikatif pada pelaksanaan layanan terpadu, terutama lembaga layanan yang langsung di dalam koordinasi di KPPPA;
- b. Mengembangkan program-program pengembangan kapasitas awak penyelenggara layanan terpadu untuk memperkuat penyelenggaraan layanan tersebut;
- c. Mengembangkan sistem monitoring kebijakan atas isi kebijakan layanan bagi perempuan korban kekerasan dan pelaksanaannya.

- d. Memperluas sosialisasi tentang layanan terpadu kepada pemerintah daerah dan K/L terkait;
- e. Memperkuat koordinasi dengan pemerintah daerah di semua tingkatan agar substansi kebijakan betul-betul berperspektif konsep keterpaduan layanan kekerasan terhadap perempuan.

2. Kementerian Dalam Negeri

- a. Mendorong pemerintah daerah untuk mengkaji ulang, memperkuat dan memproduksi kebijakan daerah dengan mengadopsi pedoman pengujian konstitusionalitas kebijakan yang memberikan perhatian khusus pada kerentanan perempuan pada kekerasan dan diskriminasi, termasuk untuk kebijakan daerah terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan.
- b. Melakukan koordinasi berkala dengan kementerian terkait seperti KPPPA, Kemensos, Kemenkes untuk memastikan substansi kebijakan layanan betul-betul mencerminkan konsep layanan terpadu.

3. Kementrian Kesehatan

- a. Mengembangkan mekanisme dan program untuk memastikan penerapan semua surat keputusan yang telah dikeluarkan Kemenkes terkait penanganan kekerasan terhadap perempuan, terutama sosialisasi, pelatihan dan pengawasan penerapannya bagi individu tenaga kesehatan (dokter, perawat, bidan) di semua daerah/kecamatan (pusat layanan primer atau puskesmas);
- b. Membentuk landasan kebijakan di tingkat nasional untuk layanan tidak berbayar bagi perempuan korban kekerasan dalam mengakses layanan medikolegal, tidak terbatas pada visum et repertum, visum psikiatrikum maupun tes DNA;

4. Kementrian Sosial

- a. Berkoordinasi dengan KPPPA untuk memastikan penerapan SOP Rumah Aman dengan perspektif HAM dan gender dan integrasi layanan jaminan sosial kedalam layanan pemulihan bagi perempuan korban kekerasan;
- b. Menyediakan tenaga penerjemah dan rumah perlindungan khusus beserta pendamping yang dapat diakses tanpa biaya oleh perempuan disabilitas korban kekerasan di seluruh provinsi dan kabupaten/kota;
- c. Melakukan peningkatan kapasitas tentang HAM dan Gender dan *caring for caregivers* bagi petugas rumah perlindungan;

5. Pemerintah Daerah di Tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota:

- a. Memastikan substansi dan perspektif dengan konsep pelayanan terpadu tercermin dalam seluruh kebijakan daerah terkait layanan, termasuk kepastian penganggaran, sistem rujukan, mekanisme komunikasi dan koordinasi, serta monitoring dan evaluasi.
- b. Memastikan panduan dan arahan sebagai aturan pelaksanaan kebijakan daerah disusun secara jelas dengan memperhatikan kebutuhan dan kondisi pengada layanan:
- c. Memastikan agar dokumen panduan dan arahan tersebut dapat dipahami dan dilaksanakan dengan baik oleh seluruh staf pengada layanan;
- d. Memastikan agar monitoring pelaksanaan kebijakan dapat dilakukan secara berkala;

6. UPTD-P2TP2A dan Lembaga Layanan Masyarakat :

- a. Mengembangkan SOP pelaksanaan kebijakan tersusun dengan jelas berbasis pada konsep keterpaduan layanan;
- b. Memastikan adanya perubahan konstruktif dalam perspektif pengada layanan agar lebih berbasis pada konsep keterpaduan layanan;

7. Institusi Penegak Hukum

- a. Kepolisian. Memperkuat UPPPA agar memiliki anggaran yang cukup dan program-program penguatan kapasitas yang berkala dan terintegrasi dalam pembinaan karir. Juga, mengembangkan kebijakan dalam memastikan akses yang lebih terbuka bagi perempuan korban untuk meraih keadilan melalui aplikasi konsep SPPT PKKTP;
- b. Kejaksaan. Memastikan adanya kebijakan yang lebih berpihak pada perempuan korban kekerasan dalam kaitannya dengan aplikasi konsep SPPT PKKTP, termasuk SOP atau pedoman bagi para jaksa dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan;
- c. Pengadilan. Memperkuat monitoring terhadap substansi Perma 2017 tentang Penanganan Perempuan Berhadapan dengan Hukum dan pelaksanaannya;

8. DPR RI

- a. Memastikan pembahasan dan pengesahan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dengan mengintegrasikan konsep layanan terpadu dalam pelaksanaan

tanggung jawab dari pemerintah dan pemerintah daerah dalam penghapusan kekerasan seksual

- b. Mengintegrasikan konsep layanan terpadu dalam berbagai produk perundang-undangan lainnya yang juga berkontribusi ada penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan
- c. Mendorong penganggaran yang lebih responsif gender, termasuk memastikan ketercukupan anggaran untuk layanan gratis dan berkualitas bagi perempuan korban kekerasan
- d. Melakukan pengawasan pada implementasi UU terkait layanan bagi perempuan korban kekerasan, termasuk dan tidak terbatas pada UU PKDRT, dan UU PTPPO

9. Komnas Perempuan

- a. Melanjutkan pengkajian dan pemantauan pada kebijakan di tingkat nasional maupun daerah dalam hal layanan bagi perempuan korban kekerasan; termasuk pada pelaksanaan konsep layanan terpadu dan pada SPPT PKKTP
- b. Mengembangkan langkah-langkah proaktif agar hasil kajian dan rekomendasi menjadi landasan pengembangan kajian di K/L dan pihak-pihak terkait;
- c. Mengembangkan kajian terkait mekanisme alternatif, termasuk mediasi, yang memiliki kemungkinan dampak positif dan negatif dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan, sebagai landasan untuk pengembangan kebijakan lebih lanjut.
- d. Memperkuat pendataan dan sistem monitoring evaluasi berkala pada penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan.

Lampiran

KEBIJAKAN YANG DI KAJI

a. Layanan pengaduan online

1. Peraturan Bupati Bulukumba Nomor 47/XI/2009 Tentang Pembentukan dan Tata Kerja Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kabupaten Bulukumba
2. Peraturan Gubernur Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Provinsi Papua
3. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak
4. Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 78 tahun 2018 tentang Layanan Youth Counseling (Konseling Remaja)
5. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 106 Tahun 2019 tentang PENYELENGGARAAN HOTLINE SERVICE

b. Penyediaan rumah aman bagi perempuan korban

1. Pergub DKI Jakarta No 48/2018 tentang Rumah Aman bagi Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan
2. Perda Jawa Timur No. 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
3. Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 4 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
4. Peraturan Daerah Surakarta Nomor 14 tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial
5. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 78 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Akses Keadilan bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Terhadap Sistem Peradilan Pidana terpadu di Provinsi Jawa Tengah
6. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 5 Tahun 2006 tentang Perlindungan Anak

7. Keputusan Bupati Bantul Nomor :67 Tahun 2015 Tentang Penunjukan Pelaksana dan Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Korban Kekerasan Perempuan dan Anak
8. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
9. Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 48 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kabupaten Lumajang
10. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 62 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Bagi Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Trafficking
11. Peraturan Bupati Kulonprogo Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pembentukan jejaring Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak Berbasis Gender dan Trafficking
12. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

c. Sistem rujukan dan Mekanisme koordinasi

1. Keputusan Bupati Bireun Nomor: 260/639/2004 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Trauma Center Untuk Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Konflik
2. Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 199 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Forum Penanganan Korban Kekerasan Bagi Perempuan dan Anak Di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/121/KPTS/013/2005 tentang Tim Pengelola Pusat Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak Provinsi Jawa Timur
4. Perda Jawa Timur No. 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
5. Peraturan Daerah No. 6 tahun 2006 Tentang Pelayanan Terpadu Terhadap Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Lampung

6. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 5 Tahun 2006 tentang Perlindungan Anak
7. Peraturan Bupati Bantul Nomor 08 tahun 2006 tentang Forum Penanganan Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak (FPK2PA)
8. Perda Provinsi Bengkulu Nomor 22 Tahun 2006 Pencegahan dan pemberantasan perdagangan perempuan dan anak
9. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005
10. Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kabupaten Grobongan dengan Kepolisian Resort Grobongan dengan Kejasaaan Negeri Purwodadi serta Pengadilan Negeri Purwodadi
11. Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 21 Tahun 2006 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak
12. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005
13. Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
14. Keputusan Bupati Bekasi Nomer 463/Kep.467-BPPKB/2011 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (P2TP2A)
15. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
16. Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan
17. PERATURAN DAERAH PROVINSI JAMBI NOMOR 7 TAHUN 2019 TENTANG PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK
18. Peraturan Bupati Jayapura Nomor 35 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Daerah Bebas Kekerasan

d. Kerentanan khusus dan berlapis

1. Peraturan Daerah Surakarta Nomor 14 tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial
2. Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 4 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
3. Keputusan Bupati Batang Hari Nomor 257 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Tim Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kabupaten Batang Hari Tahun Anggaran 2012
4. Peraturan Daerah Kota Parepare Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak
5. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Perempuan dan Anak
6. Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 40 Tahun 2015 Tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang
7. Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Orang
8. Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Korban Perdagangan Orang dan Tidak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak
9. Peraturan Walikota Semarang Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Standart Operasional Prosedur dan Mekanisme Kerja pelayanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Trafficking di Kota Semarang

e. Bantuan Hukum

1. Peraturan Walikota Depok Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Depok Nomor 37 Tahun 2013 Tentang Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kota Depok
2. Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
3. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 78 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Akses Keadilan bagi, Perempuan dan Anak Korban Kekerasan

Terhadap Sistem Peradilan Pidana terpadu di Provinsi Jawa Tengah

4. Perda No 1/2018 tentang penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas Kabupaten Sleman
5. Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 4 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
6. Keputusan Walikota Pontianak Nomor: 303 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kota Pontianak
7. Perbup Jayapura Nomor 35 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Daerah Bebas Kekerasan,
8. Keputusan Walikota Payakumbuh Nomor: 260.57/939/Wk-Pyk/ 2009 Tentang Pembentukan Pengurus Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kota Payakumbuh Periode 2009-2014

f. Layanan Visum, Medikolegal dan DNA

1. Peraturan Daerah Kabupaten Alor Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Penanganan Perempuan Korban Kekerasan
2. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2014 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pembentukan Pelayanan Terpadu dan Komisi Perlindungan Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak Provinsi Jawa Tengah
3. Peraturan Daerah Kota Parepare Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak

g. Sistem Peradilan Pidana Terpadu

1. MoU antara Pemerintah Kabupaten Soppeng, DPRD, Kepala Kepolisian, Kepala Kejaksaan, Ketua Pengadilan Negeri dan Simpul Pemerhati Perempuan Soppeng Nomor: 01/SPPS.TRPD/ IX/ 2016 Tentang Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak
2. Kesepakatan Bersama antara Gubernur Jawa Tengah, Kepala Kepolisian Daerah, Kepala Kejaksaan Tinggi, Ketua Pengadilan Tinggi Semarang, Ketua Pengadilan Tinggi Agama Semarang, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Ketua Dewan Pimpinan Daerah Perhimpunan Advokat Indonesia Jawa Tengah.

Nomro: 70/2014, Nomor: KESMA/25/XI/2014, Nomor B-5278/0.3/E5/11/2014, Nomor; W12.U/195/UM.09/11/2014, Nomor: W11.A/2708/HK.009/XI/2014, Nomor: W13.HA.03.03-1382, Nomor: 24/DPD/PERADI-JTG/XI/2014. Tentang Akses Keadilan Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Terhadap Sistem Peradilan Pidana Terpadu di Provinsi Jawa Tengah

3. Nota Kesepahaman antara Pemerintah Provinsi Maluku dengan Kepolisian daerah, Kejaksaan Tinggi, Pengadilan Tinggi Ambon, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tinggi Agama, Universitas Pattimura Ambon, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Perwakilan Maluku. Nomor: 265-150 Tahun 2017, Nomor: B/04/XII/2017, Nomor B-1906a/S-1/EP/12/2017, Nomor: W27.u/1229/HM.01.1/XII/2017, Nomor: W28-HM.05.02-1826, Nomor: W24-A/1031/HK.5/XII/2017, Nomor: 81/UN13/DN/2017, Nomor: 164/MOU 3.5.5/XII/2017 Tentang Akses Keadilan bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu Provinsi Maluku
4. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 78 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Akses Keadilan bagi, Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Terhadap Sistem Peradilan Pidana terpadu di Provinsi Jawa Tengah

DALAM BAYANG PARSIALISME

UJI CERMAT TUNTAS KETERPADUAN LAYANAN DALAM KEBIJAKAN DAERAH UNTUK PEMENUHAN HAK-HAK PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN

Sejak Februari hingga Oktober 2020, Komnas Perempuan melakukan kajian terhadap kebijakan-tentang layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan yang terbit mulai tahun 2000 hingga 2019. Dari 414 Kebijakan yang terbitkan pemerintah daerah mulai dari Provinsi, Kabupaten dan Kota, terdapat 285 kebijakan yang dapat diakses dokumennya, dan dikaji. Kajian ini untuk melihat kesesuaian prinsip dan muatan substansi tentang layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan. Selain itu, tujuan dilahirkannya kebijakan tersebut tidak hanya untuk menyikapi fenomena kekerasan terhadap perempuan, tapi juga mengentaskan akar masalah yang memungkinkan kekerasan tersebut terjadi lagi (berulang).

Hasil kajian menemukan bahwa belum semua kebijakan memenuhi prinsip dan muatan substansi terkait tanggung jawab negara untuk pemulihan perempuan korban kekerasan dan pemenuhan hak asasi perempuan. Kebijakan tentang layanan terpadu ini selain sebagian besar sebarannya di pulau Jawa, juga pengaturan terkait aspek-aspek penting tentang layanan terpadu juga masih terkonsentrasi di pulau Jawa, seperti layanan rumah aman, layanan visum, layanan bantuan hukum.

Layanan yang prosentasenya paling tinggi yaitu layanan konseling yang diatur dalam 158 kebijakan daerah. Kondisi ini tentu masih belum merepresentasi keseluruhan layanan yang dibutuhkan oleh perempuan korban kekerasan. Komnas Perempuan berpandangan bahwa tingginya sebaran kebijakan di pulau Jawa dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya; karena lebih dekat dengan pusat pemerintahan sehingga lebih mudah mengakses informasi, jumlah penduduk lebih banyak sehingga ketersediaan layanan lebih diutamakan serta infrastruktur dan layanan publik lainnya lebih banyak tersedia di pulau Jawa. Padahal kebutuhan perempuan korban kekerasan terhadap layanan terpadu merupakan sebuah kemendesakan dan wajib dipenuhi dimanapun korban berada.



ISBN 978-602-330-052-5

